



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y
DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR
CONVOCATORIA 2014-2016

TÍTULO DE LA TESIS:
SALVAGUARDIAS POR BALANZA DE PAGOS APLICADAS EN EL
SECTOR TEXTIL ECUATORIANO Y SUS EFECTOS EN EL
COMERCIO CON LA COMUNIDAD ANDINA, PERIODO 2007-2015

Tesis para optar
Al Título de Máster en Relaciones Internacionales y Diplomacia con mención en Comercio
Exterior

Autor: Patricio Alejandro Narváez Gordón
Director: Julio Oleas Montalvo

Quito, junio 2017



No.064- 2017.

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los diecinueve días del mes de junio del año dos mil diecisiete, **PATRICIO ALEJANDRO NARVÁEZ GORDÓN**, portador de la cédula de ciudadanía: 1715593032, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR 2014-2016**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, **con el tema: "SALVAGUARDIAS POR BALANZA DE PAGOS APLICADAS EN EL SECTOR TEXTIL ECUATORIANO Y SUS EFECTOS EN EL COMERCIO CON LA COMUNIDAD ANDINA, PERÍODO 2007-2015"**, dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN RELACIONES INTERNACIONALES Y DIPLOMACIA CON MENCIÓN EN COMERCIO EXTERIOR**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.98
Tesis Escrita:	8.67
Grado Oral:	8.51

Nota Final Promedio: 8.78

En consecuencia, **PATRICIO ALEJANDRO NARVÁEZ GORDÓN**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

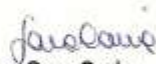

Dra. Isabela Giunta
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN **CERTIFICO** que la presente es fiel copia del original



Folios 11
Fecha 23/6/17


Secretaría General


Dra. Sara Caria
MIEMBRO


Dra. Daniela Celleri
MIEMBRO


Abg. Lenin Melo
Director de Secretaría General



SECRETARÍA
GENERAL

AUTORÍA

Yo, Patricio Alejandro Narváez Gordón, Máster, con CC 1715593032, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de el/la autor/a del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.




PATRICIO ALEJANDRO NARVÁEZ GORDÓN
CC: 1715593032

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, junio 2017



PATRICIO ALEJANDRO NARVÁEZ GORDÓN
CC: 1715593032

AGRADECIMIENTOS

A Dios, por la vida y la oportunidad de realizar este proyecto,
A mis padres, por enseñarme el valor del estudio y el trabajo,
A mi esposa y mis hijos por ser mi gran inspiración y fortaleza,
A mis familiares y amigos, por su apoyo incondicional y
al Dr. Julio Oleas Montalvo, por su guía para el desarrollo de
esta tesis.

PRINCIPALES SIGLAS

AITE: Asociación de Industriales Textiles del Ecuador

AS: Acuerdo de Salvaguardias de la OMC

BCE: Banco Central del Ecuador

CAN: Comunidad Andina

CIF: Cost, Insurance and Freight (costo, seguro y Flete)

CIU: Clasificación Industrial Internacional Uniforme

COMEX: Comité de Comercio Exterior

COMEXI: Consejo de Comercio Exterior e Inversiones

COPCI: Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones

CUODE: Clasificación según Uso o Destino Económico

FOB: Freight on board (Libre a bordo)

GATT: General Agreement on Tariffs and Trade (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio)

MCPEC: Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad

NANDINA: Nomenclatura Común Andina

OMC: Organización Mundial de Comercio

SENAE: Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

SCPM: Superintendencia de Control del Poder de Mercado

INDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I	3
1.2 Justificación	11
1.3 Problema	11 12
1.4 Hipótesis	12 13
1.5 Objetivo General.....	12 13
1.5.1 Objetivos específicos	13
CAPÍTULO II.....	15 16
2.1 Marco teórico.....	15 16
2.2 Las salvaguardias por balanza de pagos: normativa internacional	20 21
2.2.1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT por sus siglas en inglés)	20 21
2.2.2 Tipos de medidas de salvaguardia aceptadas por la OMC	24 25
Medidas de salvaguardia provisionales	24 25
Medidas de salvaguardia definitivas.....	25 26
2.3 Análisis de las medidas de salvaguardia a nivel de la CAN.....	26 27
2.3.1 Salvaguardias aplicadas por los países miembros de la CAN	32 33
2.3.2 Efectos de las salvaguardias a nivel de la CAN	33 34
2.4 Análisis de las medidas de salvaguardia en el Ecuador en el contexto de política comercial	35 36
2.5 Estado del arte	39 40
2.6 Marco metodológico.....	42 43
2.7 Exclusión de medidas de salvaguardia a Bolivia.....	43 44

CAPITULO III	<u>4546</u>
3.1 Balanza comercial intracomunitaria	<u>4849</u>
3.2 Importaciones y exportaciones intracomunitarias 2007-2015	<u>4950</u>
3.3 Participación de productos manufacturados en las importaciones y exportaciones intracomunitarias	<u>5354</u>
3.4 Análisis de los efectos de la aplicación de medidas de salvaguardia en el sector textil 2007-2015.....	<u>5556</u>
3.4.1 Efectos en el comercio de textiles Ecuador-CAN 2007-2015	<u>5556</u>
3.4.2 Efectos de la aplicación de salvaguardias en la producción de prendas de vestir.....	<u>6364</u>
CAPITULO IV	<u>7374</u>
4.1 Conclusiones.....	<u>7374</u>
Bibliografía.....	<u>7778</u>

INDICE DE TABLAS

Tabla No. 1: Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías	<u>2122</u>
Tabla No. 2: Resolución de la CAN sobre la autorización de imposición de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador años 2009	<u>3031</u>
Tabla No. 3: Resolución de la CAN sobre la autorización de imposición de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador años 2015	<u>3132</u>
Tabla No. 4: Investigaciones por salvaguardia –CAN periodo 1995-2015	<u>3233</u>
Tabla No. 5 Informes de aplicación de salvaguardias CAN.....	<u>3233</u>
Tabla No. 6: Subpartidas afectadas por las medidas de salvaguardia Colombia y Perú.....	<u>3435</u>
Tabla No. 7: Industrias priorizadas	<u>3637</u>
Tabla No. 8: Medidas de Salvaguardia adoptadas por el Ecuador 2009-2015	<u>3839</u>
Tabla No. 9: Delimitación temporal	<u>4344</u>
Tabla No. 10: Capítulos del Arancel Nacional de productos textiles confeccionados.....	<u>4344</u>
Tabla No. 11: Balanza de pagos 2007-2015	<u>4546</u>
Tabla No. 12: Balanza Comercial Intracomunitaria 2007-2015	<u>4950</u>

Tabla No. 13: Participación en las exportaciones intracomunitarias por país miembro, 2015 (millones de dólares y porcentajes)	52 <u>53</u>
Tabla No. 14: Participación de productos manufacturados en las importaciones intracomunitarias 2007-2015	53 <u>54</u>
Tabla No. 15: CIIU del sector confecciones	54 <u>55</u>
Tabla No. 16: Comercio de textiles Ecuador-CAN: Participación por producto 2015	56 <u>57</u>
Tabla No. 17: Estructura arancelaria del sector textil.....	57 <u>58</u>
Tabla No. 18: Medidas para regular la importación de prendas de vestir	57 <u>58</u>
Tabla No. 19: Estructura de las exportaciones e importaciones de textiles a la CAN, por tipo de producto, 2015.....	58 <u>59</u>
Tabla No. 20: Balanza comercial de textiles Ecuador-CAN 2007-2015	59 <u>60</u>
Tabla No. 21: Importaciones totales, capítulos 61 y 62, 2007-2015	60 <u>61</u>
Tabla No. 22: Participación porcentual importaciones por origen, capítulo 61 y 62, 2007-2015	61 <u>62</u>
Tabla No. 23: Balanza comercial de productos textiles confeccionados provenientes de Colombia, período 2007-2015 (en miles de dólares)	62 <u>63</u>
Tabla No. 24: Balanza comercial de productos textiles confeccionados provenientes de Perú, período 2007-2015 (en miles de dólares).....	63 <u>64</u>
Tabla No. 25: Ecuador: Producción bruta por industria a precios constantes, productos textiles y cuero 2007-2015	65 <u>66</u>
Tabla No. 26: Ecuador: Valor agregado por industria a precios constantes, productos textiles y cuero 2007-2015	66 <u>67</u>

INDICE DE GRAFICOS

Gráfico No. 1: Balanza Comercial Ecuador 2007-2015	7
Gráfico No. 2: Exportaciones No petroleras 2007-2015	8
Gráfico No. 3: Importaciones de prendas de vestir 2007-2015	9
Gráfico No. 4: Aprehensiones de productos textiles Ecuador 2010-2015.....	10

Gráfico No. 5: Importaciones provenientes de la CAN periodo 2007-2015	3536
Gráfico No. 6: Saldos de la balanza de bienes (millones de dólares) y precio de petróleo (USD x barril), 2007-2015	4748
Gráfico No. 7: Evolución de la balanza comercial Ecuador - CAN 2007-2015	4849
Gráfico No. 8: Importaciones Intracomunitarias por país 2007 – 2015	5051
Gráfico No. 9: Estructura porcentual de las importaciones intracomunitarias por CUODE, 2012-2015	5152
Gráfico No. 10: Exportaciones Intracomunitarias CAN 2007-2015	5253
Gráfico No. 11: Tasa de variación Producción bruta producción de prendas de vestir 2008-2015	6667
Gráfico No. 12: Tasa de variación valor agregado industria de prendas de vestir 2008-2015	6768

RESUMEN

Esta investigación busca identificar los efectos económicos de las salvaguardias aplicadas por el Ecuador a productos textiles confeccionados importados, en el marco de la Comunidad Andina, durante el período 2007-2015.

Con este propósito se examina la estructura jurídica para la aplicación de medidas de salvaguardia de la OMC y de la CAN; la información estadística de comercio exterior disponible en instituciones del Ecuador y la CAN, y se efectúa un estudio comparativo de la situación del sector textil ecuatoriano antes y después de la aplicación de las salvaguardias para establecer si la adopción de esta medida, es efectiva para proteger a la industria textil y promover el comercio de textiles en el mercado andino.

Con el fin de precisar si las medidas de salvaguardia se orientan a promover la industria nacional o a equilibrar el déficit comercial, también se examina la situación económica del país al momento de su aplicación.

Palabras clave: comercio exterior; políticas comerciales; salvaguardias; industria textil; integración.

ABSTRACT

This research seeks to identify the economic effects caused by Ecuador safeguards application to imported manufactured textiles, within the framework of the Andean Community, during the period 2007-2015.

In this context, the legal structure for the application of safeguard measures of the World Trade Organization- WTO- and the Andean Community –CAN- as well as the statistical information on foreign trade available in Ecuadorian institutions and in the CAN are examined, this in order to develop a comparative study of how the Ecuadorian textile sector has carried out before and after the application of safeguards to establish whether the adoption of this measure is an effective alternative to protect the country's textile industry and to promote textile trade in the Andean market.

The country's economic situation at the time of implementation is a relevant factor taken into consideration within this research, in order to determine whether safeguard measures are oriented towards promoting domestic industry or balancing the trade deficit.

Key words: Foreign trade, trade policies, safeguards, textile industry, integration

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la industria textil ecuatoriana en los últimos años se ha visto afectado por diferentes factores, uno de ellos y elemento principal analizado en esta investigación, es el incremento de las importaciones de productos textiles confeccionados, que han desplazado a la producción local y dificultan la participación de los productos textiles ecuatorianos en el comercio con la CAN.

Este estudio examina el alcance de las medidas de salvaguardia por balanza de pagos implementadas por el Ecuador como mecanismo de protección a la industria textil en el período 2007 - 2015. Para esto se realiza un análisis empírico de la información de cuenta corriente y balanza comercial en dicho período, para evaluar los efectos de la implementación de salvaguardias en la industria textil durante los años 2009 y 2015, en comparación con los años anteriores y posteriores a su aplicación.

Esta investigación se divide en cuatro capítulos.

El Capítulo I realiza una breve descripción del escenario en el cual se adoptaron las medidas de salvaguardia y los principales argumentos para su aplicación. Seguidamente, se expone la justificación de esta investigación, el problema y las preguntas; se plantea la hipótesis y los objetivos generales y específicos buscados.

El Capítulo II examina los fundamentos teóricos que sustentan la aplicación de medidas de defensa comercial, la estructura jurídica y el alcance de aplicación del mecanismo de salvaguardias en la OMC y en la CAN.

El análisis de la balanza de pagos bilateral del Ecuador y el resto de países miembros de la CAN; el de la balanza comercial de productos textiles confeccionados a

nivel micro; los efectos económicos y su incidencia en la política productiva sectorial; así como la relación entre la situación del país a partir del déficit de balanza de cuenta corriente y la aplicación de salvaguardias, se analiza en el Capítulo III.

El Capítulo IV expone las conclusiones, las respuestas a las preguntas de investigación y las recomendaciones obtenidas del estudio.

CAPÍTULO I

1.1 Antecedentes

Históricamente, el comercio internacional se ha caracterizado por las asimetrías entre países desarrollados y subdesarrollados. Los países latinoamericanos parecen condenados a ser los perpetuos proveedores de materias primas para los mercados internacionales, debido en gran parte a la naturaleza primario exportadora a la cual quedaron relegados, en contraste con “la alta concentración del progreso técnico en los países del centro, que determina sus fuentes de competitividad, su continuo predominio en la producción de maquinaria y equipo, e igualmente su papel dominante en la conformación de las grandes empresas multinacionales” (Ocampo 2001:4).

Así los países latinoamericanos, con el fin de proteger a sus industrias locales cuando se presenta un aumento súbito en las importaciones de un producto directamente competidor que amenaza con causar daño a un sector de la producción, han recurrido al uso de diversos mecanismos de defensa comercial, establecidos en normas internacionales, que permiten establecer ciertas restricciones arancelarias y no arancelarias a la importación de bienes.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) es el ente regulador del comercio a nivel mundial desde su creación en el año de 1995. Previo a su conformación, el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1947 (GATT por sus siglas en inglés: General Agreement on Tariffs and Trade) constituía el principal instrumento para regular el comercio de bienes y mercancías entre sus países miembros.

Ecuador participó en el GATT como portavoz de varios países latinoamericanos en la Ronda Tokio y se adhirió oficialmente a la OMC el 21 de enero de 1996. Por lo cual se encuentra sujeto al cumplimiento de la normativa y regulaciones emitidas por este

organismo. El GATT se compone de varios acuerdos referentes a distintos temas relacionados con el comercio de mercancías. Uno de ellos, y motivo de esta investigación, es el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, establecido en el artículo XIX del Acuerdo General, el cual “autoriza a los miembros del GATT a adoptar medidas de ‘salvaguardia’ para proteger a determinada rama de producción nacional de un aumento imprevisto de las importaciones de cualquier producto que cause, o pueda causar, un perjuicio grave a dicha rama de producción” (GATT, 1994). Ecuador, al ser miembro activo de la OMC, está facultado a imponer salvaguardias como un mecanismo de protección arancelaria, si se determina que ciertas importaciones están causando, o amenazan causar, daño grave a la rama de producción nacional de productos similares o directamente competidores (Falconí, 1996).

Uno de los primeros procesos de integración y quizá el de mayor incidencia histórica en América Latina, es la Comunidad Andina (CAN). Este proceso de integración, en sus inicios conocido como Pacto Andino, fue precedido por el Acuerdo de Cartagena firmado en 1969 por Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú, en el marco del regionalismo promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), como medio para promover la industrialización sustitutiva de importaciones. En 1973 Venezuela se adhirió como miembro y años más tarde, en 1976, Chile se retiró del Pacto Andino.

En 1994 debido a las condiciones del mercado y la demanda internacional, el Pacto Andino es reformado, dando paso a la creación de la CAN, que adapta su estructura y funcionamiento a una modalidad de regionalismo más empática con la apertura económica promovida por el neoliberalismo, lo cual da paso a la suscripción de tratados de libre comercio, característicos del régimen neoliberal de apertura y globalización imperante desde finales del siglo veinte, situación que provocaría la salida de Venezuela en 2011.

Actualmente la CAN está conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, tuvo como objetivo principal crear una zona de libre de comercio que permitiera el intercambio de mercancías libre del pago de aranceles y lograr la complementación industrial entre los miembros del bloque andino; proceso que “permitió pasar de un modelo cerrado imperante en la época de los setenta, basado en sustitución de importaciones, a un modelo de regionalismo abierto durante la década de los 90” (Montaño, 2003: 31).

Este proceso de integración, en el plano económico se basó en dos principios paralelos: liberalización del comercio interregional y planificación industrial intrarregional (Malamud, 2011). Tuvo su mayor impulso en la década de 1970, pero en los años 1980 los problemas políticos y de deuda externa de los países miembros, frenaron drásticamente los avances del proceso integracionista.

Posteriormente en la década de los años 1990, la CAN atraviesa por un proceso de renovación que pretendía reforzar su institucionalidad, aprovechando la coyuntura que presentaba el comercio internacional por dos variaciones importantes: por un lado, un cambio hacia el modelo de *regionalismo hacia adentro* al de *regionalismo abierto*, el cual hace compatibles la apertura económica y la utilización de mecanismos de integración convergentes (Casas y Correa 2007:596). Situación que da paso a la suscripción de acuerdos de libre comercio en su mayoría con Estados Unidos, que más adelante colocarían al Ecuador en una situación comercial complicada respecto al resto de miembros de la CAN.

Fundamentada en la normativa de la OMC, la Decisión 563 de la CAN suscrita el 26 de junio de 2003, respecto al Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), en el cual contiene una cláusula de salvaguardias, que establece los lineamientos que debe adoptar un país miembro para adoptar este tipo de medidas considerando paralelamente las disposiciones en materia de salvaguardias establecidas en la Decisión 452 de la CAN vigente desde el 12 de abril de 1999, referente a las normas para la

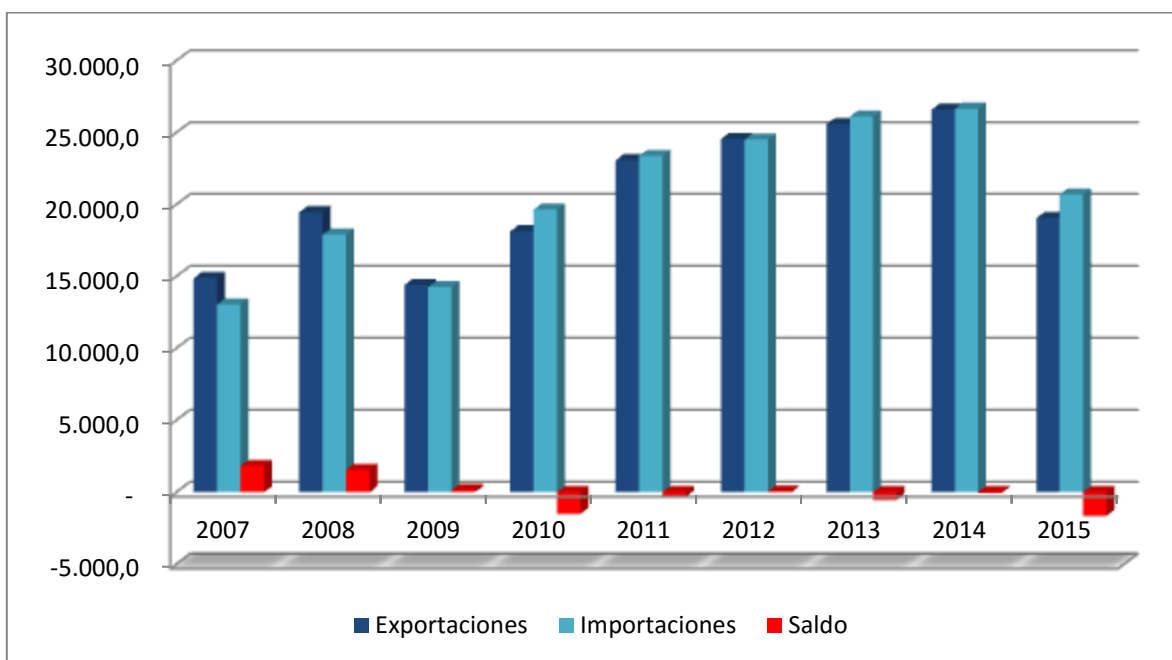
adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina; normativa que recoge las disposiciones del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC y que debe ser acatado por el Ecuador como miembro de este bloque regional.

Para las exportaciones ecuatorianas la CAN representa un destino comercial importante, en especial para la industria textil. En 2014 significó el 61% de las exportaciones de este sector. De acuerdo a información de la Asociación de Industriales Textiles el Ecuador (AITE), el análisis del sector textil considera las subpartidas arancelarias de la *Sección XVI* del Arancel Nacional de Importaciones, correspondiente a *Materias textiles y sus manufacturas*, que abarca los productos comprendidos en los capítulos 50 al 63 (Boletín 25, AITE, 2014). En 2014 estas subpartidas representaron el 12% de las exportaciones totales de manufacturas destinadas a la CAN (Boletín 28, AITE, 2015). Esto confirma que los países miembros de la CAN son los principales socios comerciales del Ecuador. Esto debido en gran parte a la complementariedad industrial, a su posición geográfica y a las semejanzas sociales y culturales de sus habitantes.

Al analizar la situación comercial contemporánea del Ecuador, es necesario examinar la influencia de las crisis económicas por la que atravesó el país desde 1994, a partir de la liberalización financiera producto de la Ley General de las Instituciones del Sistema Financiero, que desembocó en una de las etapas más complejas de su historia económica, por efectos de la adopción del sistema monetario de dolarización en el año 2000, luego de la quiebra de la mitad del sistema bancario nacional, lo que implicó un importante cambio en la política monetaria nacional con graves impactos en el sector financiero, en el comercio exterior y otros ámbitos de la economía ecuatoriana (Naranjo 2004); debido a la pérdida de soberanía monetaria, que limitó las posibilidades de realizar correcciones de corto plazo en el tipo de cambio real, provocando graves perjuicios al sector exportador, cuando el dólar norteamericano se aprecia en el mercado internacional, por decisión de la autoridad monetaria de Estados Unidos.

La crisis mundial de 2008 provocó la ralentización de la economía ecuatoriana y la reducción de su participación en el comercio internacional, debido a la contracción de la demanda agregada mundial, principalmente de sus socios comerciales, afectados por dicha crisis. Esta situación ha provocado que durante los años 2007 al 2015, la balanza comercial ecuatoriana experimente un comportamiento negativo a partir del año 2009 que luego de una ligera recuperación en el año 2012, terminó en el año 2015 con un saldo negativo de USD 1.649,80 millones.

Gráfico No. 1: Balanza Comercial Ecuador 2007-2015



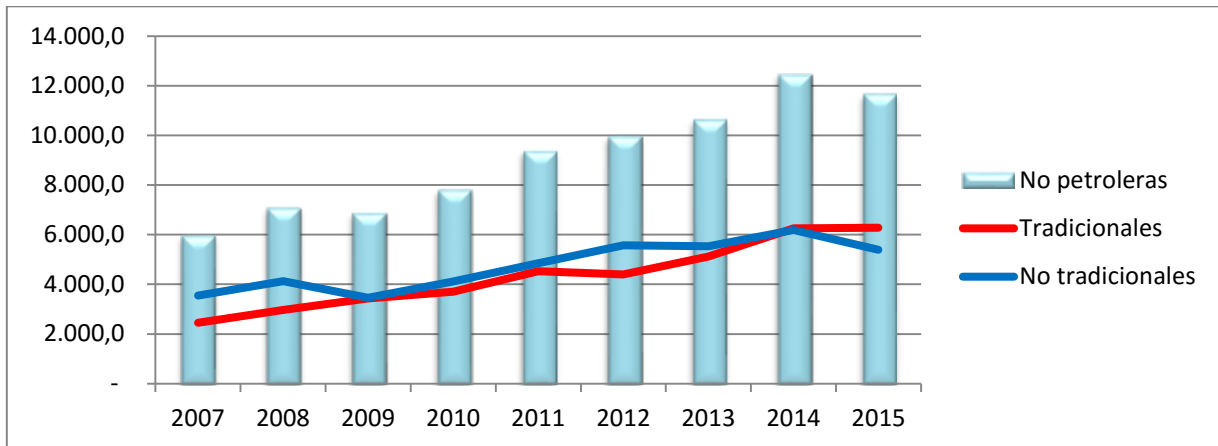
Fuente: BCE, Sector Externo, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Así las exportaciones no petroleras de productos no tradicionales, dentro los cuales se incluyen los textiles, experimentaron una caída considerable en los periodos previos a la implementación de las medidas de salvaguardia (2009 y 2015); mientras que los productos primarios tradicionales mantuvieron un ritmo de crecimiento promedio del 13% anual, representando al 2015 el 51% de las exportaciones no petroleras.

Gráfico No. 2: Exportaciones No petroleras 2007-2015

(en millones de dólares)



Fuente: BCE, Sector Externo, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Ante esta situación, El Comité de Comercio Exterior adoptó varias medidas de defensa comercial. En 2009 con la Resolución 466 del COMEXI afectando a 592 subpartidas y en 2015 mediante la Resolución No 11-2015 estableció la aplicación de una sobretasa arancelaria -más conocida como salvaguardia- a 2.963 subpartidas de importación.

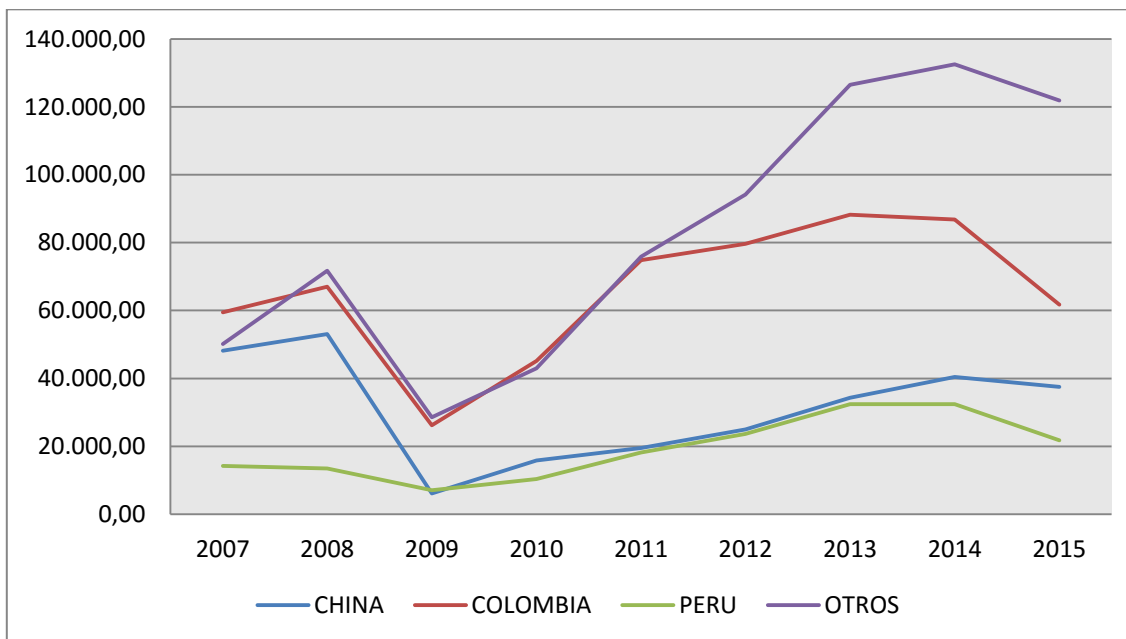
Esta investigación busca identificar los efectos económicos y las repercusiones de esta Resolución en la producción del sector textil, así como sus efectos en el saldo de la cuenta corriente. Esta investigación resulta más trascendente si se considera el gran volumen de importaciones de productos textiles confeccionados que ingresan al Ecuador provenientes de China, Perú y Colombia, y el incremento de prácticas desleales como el contrabando.

La industria textil y de confecciones, tiene una significativa importancia social y económica en el sector manufacturero ecuatoriano, ya que genera 158.000 puestos de

trabajo directos y miles de empleos indirectos, ocupando el segundo lugar en fuentes de empleo de mano de obra, después del sector de alimentos y bebidas (AITE, 2016).

La industria textil es el tercer sector manufacturero más importante de la industria nacional que contribuye con alrededor USD 1.040 millones al PIB nacional y representa el 0.9% del PIB nacional y el 7,24 % del PIB manufacturero (AITE, 2016). Resaltando la importancia de este sector y con el fin de conocer el comportamiento de las importaciones de productos textiles confeccionados¹ provenientes de los países miembros de la CAN, Colombia y Perú, así como de China, se analizaron los montos de importación de productos textiles confeccionados en el período 2007-2015.

Gráfico No. 3: Importaciones de prendas de vestir 2007-2015
(en miles de dólares CIF)



Fuente: BCE, Importaciones por subpartida, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

¹ Se refiere a los prendas y complementos de vestir confeccionados clasificados en las subpartidas de los capítulos 61 y 62 del Arancel Nacional de Importaciones

Se observa que Colombia es el principal proveedor de productos confeccionados llegando en el 2015 a alcanzar un monto de USD 61.719,40 miles de dólares CIF; seguido de China con USD 37.554,03 miles de dólares CIF y en menor magnitud de Perú con USD 21.792,54 miles de dólares CIF. Si bien las importaciones de textiles provenientes de China ocupan el segundo lugar, en el presente estudio se analiza específicamente las importaciones realizadas desde los países miembros de la CAN.

Otros de los factores que afectan al desarrollo de la industria textil, es el ingreso ilegal de este tipo de productos. De acuerdo a información disponible del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (SENAE), respecto al contrabando de textiles en el período 2010 a 2015, los montos estimados por aprehensiones realizadas por el SENAЕ fueron los siguientes:

Gráfico No. 4: Aprehensiones de productos textiles Ecuador 2010-2015
(en millones de dólares)



Fuente: SENAЕ, 2016

Elaborado por: Patricio Narváez

Como se puede observar los montos por aprehensiones de productos textiles se han incrementado en los últimos años, debido en gran parte a las acciones de control emprendidas por la administración aduanera ecuatoriana, resultados de los que se infiere un incremento en el ingreso de productos textiles bajo la figura de contrabando.

1.2 Justificación

En el ámbito del comercio exterior, existen varios estudios respecto a la aplicación de mecanismos arancelarios y no arancelarios en materia comercial; sin embargo, en Ecuador existen pocos trabajos que profundicen sobre los efectos económicos, al aplicar medidas de temporales de protección como las salvaguardias, aspecto en el que aporta esta tesis.

Esta investigación se enfoca en uno de los sectores productivos sensiblemente afectado por el ingreso de productos extranjeros, como es el sector textil, por lo cual resulta importante determinar si la aplicación de salvaguardias por balanza de pagos como medida de protección comercial, es un recurso adecuado para proteger la industria nacional y promover el “cambio de la matriz productiva”.

Esta investigación se enmarca en el estudio de las relaciones internacionales, bajo el esquema de integración y comercio exterior, dentro de cuyo campo pretende contribuir a profundizar en el conocimiento de la situación actual del comercio de textiles en la Comunidad Andina y los efectos que ocasiona la imposición de salvaguardias en el comercio exterior con los países miembros.

1.3 Problema

En este contexto y bajo la inquietud de conocer los efectos reales de la aplicación de las medidas de salvaguardia en el comercio de textiles con la CAN y su influencia como

mecanismo de protección a la producción nacional textil, se plantean las siguientes preguntas:

1.3.1 Pregunta de investigación general

¿Cuáles son los alcances y efectos de la aplicación de salvaguardias por balanza de pagos, en el ámbito de la CAN a productos textiles confeccionados?

1.3.2 Preguntas de investigación específica

Al ser las salvaguardias una medida de protección comercial de carácter temporal, ¿se pueden emplear para promover la industrialización del sector textil?

¿Son las salvaguardias un mecanismo efectivo para proteger la industria nacional textil o un instrumento para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos?

1.4 Hipótesis

Frente a la pregunta de investigación planteada, la hipótesis que se busca someter a prueba es la siguiente: la aplicación de salvaguardias a productos textiles en el ámbito de la CAN promueven la industrialización del sector textil y generan mayor competitividad en el comercio intracomunitario.

1.5 Objetivo General

Analizar los efectos económicos de las salvaguardias por balanza de pagos aplicadas por el Ecuador a productos textiles confeccionados, en su relación comercial con la CAN, durante el período 2007-2015.

1.5.1 Objetivos específicos

1. Determinar el alcance del mecanismo de salvaguardias por balanza de pagos aplicadas por el Ecuador en el contexto de la política comercial, y sus repercusiones en la política productiva sectorial.
2. Examinar la balanza comercial de productos textiles confeccionados entre el Ecuador y el resto de países miembros de la CAN, en el período 2007-2015.
3. Determinar la situación actual del sector textil posterior a la aplicación de las salvaguardias.

CAPÍTULO II

Este capítulo expone los fundamentos teóricos del comercio internacional que enmarcan la investigación realizada. Se enfatiza en las Nuevas Teorías del Comercio Internacional, que engloban varios elementos no considerados por las teorías clásicas y neoclásicas, como las medidas de defensa comercial y de salvaguardia. Basadas en la normativa internacional, estas se han convertido en importantes instrumentos de protección a las industrias nacionales.

También se examina la estructura jurídica que sustenta la implementación de medidas de salvaguardia a nivel de la OMC y de la CAN. Al ser Ecuador parte de estos organismos, se encuentra obligado a cumplir las normas y disposiciones legales establecidas para la aplicación de este instrumento de defensa comercial. Se realiza una breve exposición de las experiencias de aplicación de salvaguardias en algunos países latinoamericanos.

Este capítulo termina con la presentación del marco metodológico utilizado.

2.1 Marco teórico

Al analizar las teorías clásica y neoclásica del comercio internacional se puede comprobar que las medidas de defensa comercial no son consideradas dentro de sus postulados. Para clásicos y neoclásicos el tráfico de bienes se desarrolla bajo los supuestos de libre comercio y competencia perfecta, donde no existen fallos de mercado. En este escenario el mutuo beneficio de los participantes está asegurado².

² Jaramillo, Edmundo (2005). *Teoría del Comercio Exterior, Tercera Edición*, Quito: Banco Central del Ecuador, Editorial Universitaria. Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2006). *Economía Internacional Teoría y Política*, Madrid: Pearson Educación S.A., Torres, Ricardo (1973). *Teoría del Comercio Internacional, Segunda Edición*. México: Siglo Veintiuno.

En un primer acercamiento teórico respecto a las medidas de defensa comercial, Heckscher y Ohlin consideran que el trabajo no es el único factor de la producción, sino que existen grandes diferencias entre los recursos de los países, destacando que “la interacción entre las proporciones en las que los diferentes factores están disponibles en diferentes países, y la proporción en que son utilizados para producir diferentes bienes” (Krugman y Obstfeld, 2006:55). Bajo esta perspectiva, más ajustada a la realidad del comercio internacional, la teoría neoclásica de las proporciones factoriales de Heckscher y Ohlin, define un aspecto significativo para el comercio internacional al afirmar que:

Un país tenderá a producir relativamente más de los bienes que utilizan intensivamente sus recursos abundantes. El resultado es el teorema básico Heckscher-Ohlin del comercio: los países tienden a exportar los bienes que son intensivos en los factores con que están abundantemente dotados (Krugman y Obstfeld, 2006:83).

Esta teoría analiza más profundamente la influencia de factores distintos al trabajo, principal elemento de las teorías de Smith y Ricardo, enfatiza en la intensidad de las exportaciones en base a la abundancia en determinado factor y analiza la relación “entre los patrones del comercio y la interacción de las dotaciones relativas de recursos nacionales como el capital, el trabajo y la tierra por un lado, y el uso relativo de estos factores en la producción de los diferentes productos, por el otro” (Krugman y Obstfeld, 2006:41).

Según esta teoría, las exportaciones de determinado bien se fundamentan en uno o varios factores de producción, lo que en el contexto internacional actual explicaría el surgimiento de nuevos elementos del comercio, como las *economías de escala*, que a través de especialización productiva e innovación tecnológica, permite producir bienes en cantidades industriales, con mayor valor agregado y a menor costo; bienes que, al ingresar a un país en desarrollo, tienden a convertirse en productos directamente competidores de determinado producto de una rama de la producción nacional.

Para las teorías clásica y neoclásica los precios son el resultado natural del funcionamiento del mercado (sin fallas), situación que difiere de las características del comercio internacional actual. Esas teorías no consideran la influencia de factores exógenos inmersos en las relaciones comerciales y que son aspectos fundamentales en las prácticas del comercio, como las economías de escala, los costos de transporte y logística, los costos por seguro, los costos por servicios aduaneros y las restricciones arancelarias, las salvaguardias, y otras de tipo no arancelario (subvenciones, prácticas de dumping y otros mecanismos de protección generados por la asimetría industrial y la consolidación de la especialización productiva a nivel mundial). Estos factores han sido recogidos en las nuevas teorías del comercio internacional que analizan nuevos patrones intrínsecamente relacionados al proceso de globalización y al comercio mundial contemporáneo.

Uno de esos factores son las restricciones o medidas de defensa comercial,

Si la idea de las ganancias del comercio constituye el concepto más importante de la economía internacional desde el punto de vista teórico, la aparentemente eterna batalla entre el libre comercio y el proteccionismo parece ser el tema más importante desde el punto de vista de la política. Desde la aparición de los modernos estados-nación en el siglo XVI, los Gobiernos han estado preocupados por el efecto de la competencia internacional sobre la prosperidad de las industrias nacionales y han intentado, o bien defenderlas de la competencia extranjera imponiendo límites a las importaciones, o bien ayudarlas en la competencia mundial subvencionando las exportaciones. (Krugman y Obstfeld, 2006: 41).

Las medidas de protección o de defensa comercial encuentran un importante sustento en las nuevas teorías de comercio internacional que pretenden explicar la situación actual del comercio a partir de aspectos fundamentales para el desarrollo de las relaciones comerciales entre los países. “El comercio de los bienes que incorporan alta tecnología es más susceptible de ser explicado por estas nuevas teorías, donde los rendimientos crecientes de escala y las barreras de entrada a la industria juegan un papel determinante a la hora de configurar la estructura del mercado” (Steinberg, 2004: 7).

Las nuevas teorías del comercio internacional proponen un análisis más profundo de las relaciones históricas de las industrias así como de las prácticas comerciales contemporáneas, que conllevan una mayor complejidad, debido a la influencia de la inestabilidad económica que arrastra el sistema económico mundial actual. “Lo que las nuevas teorías plantean es que no podemos conformarnos con explicaciones que sabemos que son excesivamente simplistas, no por el mero hecho de que sean simples, sino porque puede que nos estén llevando a conclusiones erróneas, y lo que es más grave, que estén justificando políticas comerciales incorrectas” (Ibid: 13).

Para Steinberg (2004) las teorías clásicas se basan en el supuesto del comercio de carácter *interindustrial*, es decir, que los países intercambian diversos productos de distintas industrias. Las nuevas teorías postulan que en la actualidad el comercio internacional es *intraindustrial*: los países intercambian productos con diferente valor agregado en una misma industria. El comercio *intraindustrial* se evidencia principalmente en las industrias de los países más desarrollados mediante economías de escala y diferenciación de productos con alta tecnología y mayor valor agregado.

Según Blanco “Se entiende por comercio intraindustrial aquel que tiene lugar cuando un país exporta e importa, en un mismo período, productos que pertenecen al mismo sector o industria” (Blanco, 2011: 110); es decir, el comercio exterior gira entorno a un mismo producto, con diferente valor agregado.

Uno de los factores de diferenciación en el comercio intraindustrial son las economías de escala, que consisten en disminuir el coste medio de producción por cada unidad de producto, cuando aumenta significativamente la producción (Blanco, 2001); así, si un país desarrollado produce determinado producto bajo el esquema de economías de escala, el precio de ese producto será más bajo que el precio que tenga el mismo producto en el mercado nacional de un país en desarrollo, siendo los aranceles el único medio para tratar de equilibrar el precio del producto importado.

La tendencia actual del comercio internacional, enfocada al fortalecimiento del comercio intraindustrial, establece un escenario vulnerable para las industrias y productos de los países menos desarrollados, ya que estos se encuentran en desventaja en relación con la industria de los países que han fortalecido su producción a través de procesos de innovación tecnológica e industrialización, logrando consolidar un nivel de producción de economías de escala, que les permiten ingresar a los países en desarrollo, con productos de mejor calidad y con precios más bajos, que los productos producidos localmente.

A diferencia del comercio interindustrial, es decir el que considera el intercambio de productos de diferentes industrias, donde la ventaja comparativa y la especialización productiva permiten establecer cierto equilibrio y un beneficio mutuo en el comercio entre dos países, el comercio intraindustrial supone una constante amenaza para los productos nacionales de los países en desarrollo, dado el riesgo que implica el ingreso de productos más atractivos para el mercado local, con precio más bajo y mejor calidad. En este escenario los aranceles y las medidas de defensa comercial, particularmente las salvaguardias, se convierten en un mecanismo de protección comercial que, mediante la imposición de sobretasas arancelarias, cuotas de importación, incremento de tasas arancelarias y otras modalidades establecidas en los instrumentos normativos internacionales, intentan establecer un equilibrio de precios entre el producto importado y el producto local, a la vez que restringen el ingreso de productos importados, y propenden al bienestar y desarrollo de la industria nacional.

Bajo las nuevas teorías del comercio internacional se puede entender la imposición de restricciones arancelarias, no arancelarias y otros mecanismos de defensa comercial, que constituyen elementos esenciales del comercio internacional contemporáneo.

2.2 Las salvaguardias por balanza de pagos: normativa internacional

La aplicación del mecanismo de salvaguardias como política de protección a la producción nacional se sustenta en la normativa y disposiciones legales sobre medidas de defensa comercial establecidas por la OMC y la CAN.

Las salvaguardias son un mecanismo de defensa comercial empleado por un país cuando una rama de su sector productivo se ve afectada por un súbito aumento en las importaciones de determinado producto, lo que provoca, o amenaza con provocar, un daño grave a esa rama industrial. Mediante su aplicación se pretende aliviar por un período determinado la influencia de las importaciones y fortalecer el aparato productivo nacional.

Esta sección expone el contexto normativo de la OMC y de la CAN, en el cual se sustenta la aplicación del mecanismo de salvaguardias. Al ser el Ecuador signatario de esos tratados, está obligado a cumplir sus disposiciones legales.

2.2.1 Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (GATT por sus siglas en inglés)

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1947 estuvo inicialmente orientado a la liberalización ordenada del comercio de mercancías. Sin embargo, en el desarrollo de las diferentes rondas de negociación se incluyeron temas como las regulaciones para el comercio de servicios, agricultura y temas de propiedad intelectual; así como la creación de un organismo internacional que regule el sistema de comercio a nivel mundial. Para 1994 el GATT ya estaba conformado por varios acuerdos multilaterales aceptados por sus 123 países miembros. La Tabla 1 presenta los acuerdos sobre comercio de mercancías.

Tabla No. 1: Acuerdos multilaterales sobre el comercio de mercancías

ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL COMERCIO DE MERCANCIAS, GATT DE 1994
Acuerdo sobre la Agricultura
Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV)*
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VI (Antidumping)
Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII (Valoración en Aduana)
Acuerdo sobre Inspección Previa a la Expedición
Acuerdo sobre las Normas de Origen
Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación
Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias
Acuerdo de Salvaguardias

*Tuvo una vigencia de 10 años, expiró el 01 de enero de 2005.

Fuente: Organización Mundial de Comercio

Elaborado por: Patricio Narváez

El literal a) del numeral 1 del artículo XIX del GATT contempla el mecanismo de salvaguardias:

1. a) Si, como consecuencia de la evolución imprevista de las circunstancias y por efecto de las obligaciones, incluidas las concesiones arancelarias, contraídas por una parte contratante en virtud del presente Acuerdo, las importaciones de un producto en el territorio de esta parte contratante han aumentado en tal cantidad y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores en ese territorio, dicha parte contratante podrá, en la medida y durante el tiempo que sean necesarios para prevenir o reparar ese daño, suspender total o parcialmente la obligación contraída con respecto a dicho producto o retirar o modificar la concesión. (GATT, 1994).

De acuerdo a este texto, la consideración principal para la aplicación de una medida de urgencia sobre la importación de un determinado producto es el incremento de las importaciones, que amenacen con causar o que cause un daño grave a la industria nacional. Es decir, las medidas de salvaguardia están orientadas a proteger en forma extraordinaria a un sector productivo, durante un determinado período de tiempo.

El correlato de esta medida extraordinaria es el control multilateral aplicado por los países miembros, así como la investigación de las circunstancias que originaron su aplicación, y la duración y evaluación de ella. El artículo 2 del Acuerdo sobre Salvaguardias define las condiciones para la aplicación de una medida de salvaguardia:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores. (Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994).

En concordancia con lo establecido en el Artículo XIX del GATT de 1994, el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC sostiene que la condición imperativa para la aplicación de una medida de salvaguardia es que “las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional” (Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994). Para el caso de estudio resulta imprescindible analizar la definición de daño grave y de amenaza de daño grave, establecida en el Acuerdo de Salvaguardias, con el fin de evaluar las condiciones de daño grave que presentaba el Ecuador al momento de la adopción de medidas de salvaguardia en 2009 y 2015.

El daño grave se define como “un menoscabo general significativo de la situación de una *rama de producción nacional*” (Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994);³ es decir, cuando una determinada industria se ve directamente afectada por la reducción de su competitividad en la producción y comercialización de un producto, debido a la presencia de productos importados directamente competidores o similares.

Por otro lado, el término “amenaza de daño grave” se refiere:

Al ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos, la parte del mercado interno absorbida por las importaciones en aumento, los cambios en el nivel de ventas, la producción, la productividad, la utilización de la capacidad, las ganancias y pérdidas y el empleo (Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994).

Los factores considerados en este párrafo inciden negativamente en el desarrollo de la industria nacional y restan competitividad a los productos ecuatorianos en el mercado internacional. Existe una marcada diferencia en los niveles de calidad y precios de los productos textiles ecuatorianos versus la industria textil de países miembros de la CAN, en especial de Colombia y Perú.

La aplicación de este mecanismo de protección está sujeta a un proceso previo de investigación y evaluación por parte de las autoridades competentes del país miembro que pretenda aplicarlas, con la participación de los sectores importadores y exportadores. Estos aportan sus criterios sobre la viabilidad de la aplicación de la medida. Posteriormente, “las autoridades competentes publicarán un informe en el que se enuncien las constataciones y

³ Conforme al Artículo 4 del Acuerdo sobre Salvaguardias, se entenderá por “rama de producción nacional” el conjunto de los productores de productos similares o directamente competidores que operen dentro del territorio de un Miembro, o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de esos productos.

las conclusiones fundamentadas a que hayan llegado sobre todas las cuestiones pertinentes de hecho y de derecho” (Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994).

2.2.2 Tipos de medidas de salvaguardia aceptadas por la OMC

Dadas las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994, sobre las condiciones que debe cumplir un país miembro para recurrir a medidas de salvaguardia, existen dos opciones para la aplicación de estas: medidas de salvaguardia provisionales, y medidas de salvaguardia definitivas.

Medidas de salvaguardia provisionales

Esta opción se caracteriza por una necesidad inmediata de protección por un drástico aumento de las importaciones de un producto que amenaza causar daño grave a un determinado sector productivo. El artículo 6 del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994 señala que

En circunstancias críticas, en las que cualquier demora entrañaría un perjuicio difícilmente reparable, un Miembro podrá adoptar una medida de salvaguardia provisional en virtud de una determinación preliminar de la existencia de pruebas claras de que el aumento de las importaciones ha causado o amenaza causar un daño grave. (Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994).

Las medidas de salvaguardias provisionales consisten en establecer una restricción temporal frente a un aumento fortuito y acelerado de las importaciones de un producto, que pone en inminente riesgo una rama de la producción que podría ocasionar una situación crítica en un determinado sector productivo; pueden tomar la forma de incrementos arancelarios, no pueden acoger criterios como restricciones cuantitativas o de cualquier otra índole, y su plazo máximo de duración no debe exceder de 200 días.

Medidas de salvaguardia definitivas

A diferencia de las provisionales, las medidas de salvaguardia definitiva permiten adoptar diversas formas, como incrementos arancelarios, contingentes arancelarios aplicados por una variación tipo de derechos en base a márgenes de volumen de importaciones, y restricciones cuantitativas. Estas medidas buscan establecer un reajuste estructural que permita potenciar la competencia del producto nacional en mercados internacionales (OMC, S/F).

El Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, GATT de 1994, señala que para "facilitar el reajuste en una situación en que la duración prevista de una medida de salvaguardia [...] sea superior a un año, el Miembro que aplique la medida la liberalizará progresivamente, a intervalos regulares, durante el período de aplicación" (Acuerdo de Salvaguardias, OMC, GATT 1994). El período de duración de una medida de salvaguardia no se encuentra definido explícitamente en el Acuerdo sobre Salvaguardias. Esa norma señala que el período de duración está sujeto a las circunstancias en las que se programe prevenir o reparar el daño grave; sin embargo, establece que el plazo máximo de aplicación de la medida es de cuatro años con opción a prórroga hasta un máximo de ocho años.

Bajo estas consideraciones, al analizar la aplicación de las medidas de salvaguardias por el Ecuador en los años 2009 y 2015, se concluye que cumplen con las características de una medida de salvaguardia temporal, particularmente por la naturaleza de los incrementos arancelarios que fueron impuestas a los productos importados, por el plazo de duración de la medida, que inicialmente fue de un año, y por el proceso de liberalización que se adoptó posterior al plazo de aplicación de la medida.

2.3 Análisis de las medidas de salvaguardia a nivel de la CAN

Como miembro activo de la CAN, Ecuador también está sujeto al cumplimiento de las disposiciones regionales sobre medidas de salvaguardia.

Con la creación de la Comunidad Andina de Naciones en 1969, mediante la suscripción del Acuerdo de Integración Subregional Andino, conocido comúnmente como el *Acuerdo de Cartagena*⁴, se estableció un marco normativo para la integración y cooperación económica y social de los países andinos. Entre los objetivos principales se planteó “propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los Países Miembros en el contexto económico internacional; fortalecer la solidaridad subregional y reducir las diferencias de desarrollo existentes entre los Países Miembros” (Decisión 563 CAN, 2003).

El Acuerdo de Cartagena contempla la posibilidad de que un país miembro pueda adoptar medidas para corregir un desequilibrio en su balanza de pagos, provocado por un daño o amenaza de daño a su economía o a un sector productivo o industrial en particular, según lo estipulado en el Artículo 95 del Capítulo XI del Acuerdo, referente a las Cláusulas de Salvaguardia que señala:

Artículo 95.- Un País Miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas, previa autorización de la Secretaría General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrasubregional de productos incorporados al Programa de Liberación.

Los Países Miembros procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Subregión, al comercio de los productos incorporados al Programa de Liberación.

⁴ Comunidad Andina, (2003), Decisión 563 Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), suscrita el 26 de junio de 2003.

Cuando la situación contemplada en el presente artículo exigiere providencias inmediatas, el País Miembro interesado podrá, con carácter de emergencia, aplicar las medidas previstas, debiendo en este sentido comunicarlas de inmediato a la Secretaría General, la que se pronunciará dentro de los treinta días siguientes, ya sea para autorizarlas, modificarlas o suspenderlas.

Si la aplicación de las medidas contempladas en este artículo se prolongase por más de un año, la Secretaría General propondrá a la Comisión, por iniciativa propia o a pedido de cualquier País Miembro, la iniciación inmediata de negociaciones a fin de procurar la eliminación de las restricciones adoptadas. (Acuerdo de Cartagena, 2003: 21 y 22)

En el comercio intracomunitario andino existen cuatro tipos de salvaguardias: por Balanza de Pagos, Programa de Liberación, para Productos Específicos, y Devaluación Monetaria (CAN,S/F). La aplicación de estos procedimientos está amparada en las cláusulas de salvaguardia del Acuerdo de Cartagena, que describen las condiciones que debe justificar un país miembro previa a la aplicación de medidas de salvaguardia. Condiciones que son congruentes con las disposiciones y procedimientos del Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, al indicar que

Cuando ocurran importaciones de productos originarios de la Subregión, en cantidades o en condiciones tales que causen perturbaciones en la producción nacional de productos específicos de un País Miembro, éste podrá aplicar medidas correctivas, no discriminatorias, de carácter provisional, sujetas al posterior pronunciamiento de la Secretaría General (Decisión 563 CAN, 2003).

En el Acuerdo de Cartagena las medidas de salvaguardia, pueden adoptarse por un país miembro para restablecer el equilibrio de la balanza de pagos. El procedimiento para su aplicación debe ser comunicado a la Secretaría General de la CAN, para su autorización, modificación o suspensión, cumpliendo algunas condiciones:

Un País Miembro que haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global, podrá extender dichas medidas, previa autorización de la Secretaría General, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrasubregional [...] procurarán que la imposición de restricciones en virtud de la situación del balance de pagos no afecte, dentro de la Subregión, al comercio de los productos incorporados al Programa de Liberación (Decisión 563 CAN, 2003).

La aplicación de salvaguardias por un país miembro está sujeta al control y vigilancia periódica de la Secretaría General de la CAN, con el “objeto de evitar que las medidas restrictivas se prolonguen más allá de lo estrictamente necesario o considerar nuevas fórmulas de cooperación si fuere procedente” (Decisión 563 CAN, 2003).

Así también, mediante Decisión 389 del 02 de julio de 1996, la Comisión del Acuerdo de Cartagena, emitió el Reglamento para la aplicación de la cláusula de salvaguardia prevista en el Artículo 78 [actual 95] del Acuerdo de Cartagena, que en su Artículo 1, señala:

Artículo 1.- Un País Miembro podrá invocar el Artículo 78 [actual 95] del Acuerdo cuando haya adoptado medidas para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos global y requiera extender dichas medidas, con carácter transitorio y en forma no discriminatoria, al comercio intrasubregional.(Decisión 389,1996).

En el Artículo 2 ibídem, se establece el procedimiento para que los países miembros puedan adoptar medidas de salvaguardia, bajo los siguientes lineamientos:

Artículo 2.- El País Miembro que invoque el Artículo 78 [actual 95] del Acuerdo presentará a la Junta, por intermedio de su organismo de enlace, una solicitud que deberá contener:

- a) Un informe sobre la situación y perspectivas de la balanza de pagos;
- b) Las medidas adoptadas para restablecer el equilibrio de su balanza de pagos;
- c) Las razones por las cuales hace extensivas las medidas correctivas al comercio intrasubregional; y,
- d) De ser el caso, un informe sobre los préstamos de apoyo a la balanza de pagos que hubiere solicitado. (Decisión 389,1996).

De manera complementaria, la Decisión 452 del a CAN sobre las Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no

miembros de la Comunidad Andina establece un marco regulatorio, para las *importaciones extra-comunitarias*⁵ que afectan negativamente a una determinada rama de la producción nacional de un país miembro, teniendo en cuenta los preceptos de daño grave o amenaza de daño grave establecidos en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC, aplicados a la producción comunitaria de un bien similar o directamente competidor (Decisión 452 CAN, 1999).

Conforme a las disposiciones establecidas en el Acuerdo sobre salvaguardias de la OMC y en el Acuerdo de Cartagena, a nivel de la Comunidad Andina el procedimiento establecido en la Decisión 452 para determinar si ha existido un aumento súbito de las importaciones que haya ocasionado daño o amenaza causar un daño grave a una rama de la producción de un país miembro, conlleva el análisis de los factores que mantienen estrecha relación con esa rama de producción, considerando los siguientes criterios:

- a) El ritmo y la cuantía del aumento de las importaciones del producto de que se trate en términos absolutos y relativos;
- b) La parte del mercado absorbida por las importaciones en aumento;
- c) Cambios en el nivel de producción y ventas;
- d) La productividad, la utilización de la capacidad instalada y el empleo; y,
- e) Las ganancias o pérdidas (Decisión 452 CAN, 1999).

En cumplimiento a las disposiciones supranacionales establecidas por la OMC y CAN para la adopción de medidas de salvaguardia, la CAN autorizó la imposición de medidas de salvaguardia para el año 2009 y 2015, mediante las siguientes Resoluciones:

⁵ Se refiere a las importaciones realizadas desde países no miembros de la Comunidad Andina

Tabla No. 2: Resolución de la CAN sobre la autorización de imposición de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador años 2009

Año	Número de Resolución CAN	Contenido	Disposición Principal
2009	1127	Solicitud de autorización de medidas de salvaguardia por parte de la República del Ecuador por motivos de desequilibrio de su balanza de pagos global, bajo lo dispuesto en el artículo 95 del Acuerdo de Cartagena	Artículo 1.- Autorizar a la República del Ecuador a extender al comercio intrasubregional de productos originarios de la Comunidad Andina, por motivos de desequilibrio de su balanza de pagos global, hasta el 21 de enero de 2010, la aplicación de las siguientes medidas correctivas previstas en el artículo primero de la Resolución 466 del COMEXI: (i) Recargos ad valorem que no superen los niveles previstos en su Anexo I para los productos que éste abarca; (ii) Recargos específicos que no superen los niveles previstos en su Anexo II para los productos que éste abarca; y, (iii) Cuotas a la importación de mercancías, en los volúmenes y para los productos previstos en su Anexo III.

Fuente: Resolución 1127 CAN, tomado de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>

Elaborado por: Patricio Narváez

Tabla No. 3: Resolución de la CAN sobre la autorización de imposición de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador años 2015

Año	Número de Resolución CAN	Contenido	Disposición Principal
2015	1784	Solicitud de autorización de medidas de salvaguardia por parte de la República del Ecuador por motivos de desequilibrio de su balanza de pagos global, bajo lo dispuesto en el artículo 95 del Acuerdo de Cartagena	<p>Artículo 2.- Autorizar la medida de salvaguardia por desequilibrio de balanza de pagos global adoptada por el Gobierno del Ecuador objeto de la presente investigación, sin discriminación alguna, por un plazo máximo de un año contado desde el 11 de marzo de 2015 conforme lo establece el artículo 13 de la Decisión 389, con la modificación relativa a que se deberán revisar los niveles de la sobretasa arancelaria, en particular la tarifa del 45%, a fin de asegurar la debida proporción entre el desequilibrio de balanza de pagos global detectado [...]. Por otra parte, corresponde exceptuar a Bolivia de la aplicación de la medida de salvaguardia de balanza de pagos global [...], en razón a su condición de país de menor desarrollo relativo dentro de la Comunidad Andina [...]. A efectos de verificar la situación de las condiciones que facultan al Gobierno del Ecuador para aplicar la medida de salvaguardia autorizada, dicho País Miembro deberá remitir de manera trimestral la información necesaria sobre la aplicación de la medida, a fin que la Secretaría General pueda evaluar dicha información de acuerdo con las determinaciones realizadas y efectuar los análisis en función de la evolución de la situación macroeconómica del Ecuador.</p>

Fuente: Resolución 1784 CAN, tomado de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>
Elaborado por: Patricio Narváez

2.3.1 Salvaguardias aplicadas por los países miembros de la CAN

En el período 1995-2015 los países miembros de la Comunidad Andina propiciaron 18 investigaciones para la implementación de salvaguardias.

Tabla No. 4: Investigaciones por salvaguardia –CAN periodo 1995-2015

País	Total
Colombia	7
Ecuador	9
Perú	2
Total CAN	18

Fuente: OMC, 2015

Elaborado por: Patricio Narváez

Ecuador es el país miembros de la Comunidad Andina que presenta el mayor número de investigaciones realizadas para la aplicación de salvaguardias en la última década (Tabla 4). Bolivia es el único país que no ha realizado ningún proceso de investigación para la aplicación de salvaguardias.

De las investigaciones realizadas para la aplicación de salvaguardias por los países miembros de la CAN, conforme la información registrada en la OMC respecto a los Informes de aplicación efectiva de salvaguardias, se obtuvo la información contenida en la siguiente Tabla.

Tabla No. 5 Informes de aplicación de salvaguardias CAN⁶
PERIODO 1995-2015

País	2001	2003	2004	2010	2014	2015	Total
Colombia	0	0	0	0	1	0	1
Ecuador	1	1	1	1	0	1	5
Total CAN	1	1	1	1	1	1	6

Fuente: OMC, 2015

Elaborado por: Patricio Narváez

⁶ Los Informes sobre aplicación de salvaguardias son evaluados y emitidos por la OMC posterior a la adopción de la medida

En 2004 Colombia aplicó medidas de salvaguardia establecidas mediante Decreto 2210 de 07 de octubre de 2013, por un periodo de dos años, a productos de origen agropecuario (cebolla, frijol, leche, lactosuero, tomate, arveja, papa fresca, pera y queso fresco). Esta medida se dejó sin efecto el 04 de febrero de 2014, mediante Resolución 1647 la Secretaría General de la CAN, debido a los informes presentados por el resto de miembros, que argumentaron un grave perjuicio a sus exportaciones (CAN,2014).

A partir de 2000 la aplicación de medidas de salvaguardia por parte de Ecuador ha sido recurrente, de acuerdo a los informes de la OMC emitidos en 2001, 2003, 2004, 2010 y 2015. Fueron aplicadas a un importante número de subpartidas arancelarias. Para efectos de esta investigación se analizarán particularmente las medidas de salvaguardia aplicadas durante 2009 y 2015.

De acuerdo a la información registrada en la OMC respecto a la aplicación de medidas de salvaguardia a nivel de la CAN, se puede inferir que en los últimos 15 años, los países miembros con moneda propia (Colombia y Perú) rara vez han recurrido a aplicar mecanismos de defensa comercial como salvaguardias. Por el contrario, a partir de 2000 Ecuador ha tenido que acudir a menudo a este recurso, debido a los efectos económicos negativos provocados por el impacto de las crisis mundiales y por la apreciación del dólar en los mercados internacionales.

2.3.2 Efectos de las salvaguardias a nivel de la CAN

En el contexto de la integración andina, la aplicación unilateral de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador en la CAN ocasionó un impacto significativo en el comercio intracomunitario, generando inmediatas reacciones principalmente de Perú y Colombia. Estos países presentaron a la Secretaría General de la CAN varios argumentos sobre la inaplicabilidad de la medida, aludiendo que Ecuador no habría dado cumplimiento a los requisitos y normas comunitarias para la aplicación del mecanismo.

La posición de Perú y Colombia en contra de la aplicación de medidas de salvaguardia a los productos provenientes de estos países obedece principalmente a que un número significativo de *subpartidas arancelarias* del Arancel Nacional de cada miembro,⁷ se verían afectadas por la aplicación de salvaguardias:

Tabla No. 6: Subpartidas afectadas por las medidas de salvaguardia Colombia y Perú

PAIS	SUBPARTIDAS	SIN SALVAGUARDIA	% PARTICIP	CON SALVAGUARDIA	% PARTICIP
COLOMBIA	2836	1527	54	1309	46
PERÚ	1910	984	52	923	48
BOLIVIA ⁸	57	57	100	-	-

Fuente: Resolución 1784 CAN

Elaboración: Patricio Narváez

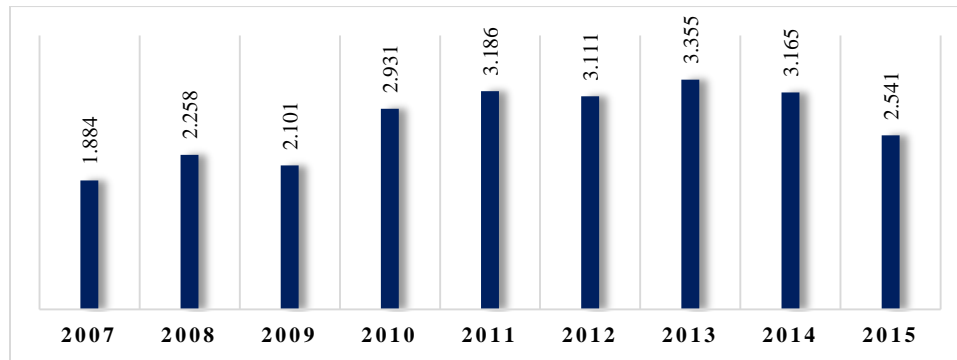
Es decir, la aplicación de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador habría afectado aproximadamente al 47% de las importaciones de los productos provenientes de la CAN. Sin embargo, al realizar un análisis comparativo de las importaciones procedentes de la CAN por país en 2014 y 2015, se observa el siguiente comportamiento:

Al comparar los montos totales de importación en valor CIF en los períodos 2008-2009 y 2014-2015, se puede apreciar que las importaciones en 2009 se redujeron aproximadamente un 7% en relación al 2008, mientras que para el 2015 la reducción fue de 22% en relación a las importaciones de 2014. Se puede inferir que dicha reducción obedece a la aplicación de las medidas de salvaguardia implementadas por el Ecuador en dichos períodos.

⁷ Se refiere a las subpartidas arancelarias a nivel de 10 dígitos que registran importaciones durante el año 2014, correspondientes al Arancel de Importaciones de los países miembros de la CAN.

⁸ De acuerdo a la Resolución 011-2015 del COMEX, se exonera de la aplicación de salvaguardias para corregir los desequilibrios de su balanza de pagos global a los países de menor desarrollo económico relativo miembros de la ALADI, para el caso de la CAN corresponde a Bolivia.

Gráfico No. 5: Importaciones provenientes de la CAN periodo 2007-2015
(En millones de dólares CIF)



Fuente: CAN, 45 años de integración comercial de bienes en la Comunidad Andina

Elaborado por: Patricio Narváez

2.4 Análisis de las medidas de salvaguardia en el Ecuador en el contexto de política comercial

Las medidas de salvaguardia adoptadas por el Ecuador, amparadas en el marco regulatorio de medidas de defensa comercial establecido por la OMC y la CAN, se han convertido en un mecanismo de política comercial que alivia temporalmente los efectos ocasionados por el incremento súbito de las importaciones de productos sustitutos o directamente competidores, que se comercializan a precios más bajos y relegan del mercado a los productos nacionales.

En el contexto de la política comercial, en la Sección Séptima de la Constitución Política del Ecuador, establece los siguientes objetivos:

1. Desarrollar, fortalecer y dinamizar los mercados internos a partir del objetivo estratégico establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Regular, promover y ejecutar las acciones correspondientes para impulsar la inserción estratégica del país en la economía mundial.
3. Fortalecer el aparato productivo y la producción nacionales.

4. Contribuir a que se garanticen la soberanía alimentaria y energética, y se reduzcan las desigualdades internas.
5. Impulsar el desarrollo de las economías de escala y del comercio justo.
6. Evitar las prácticas monopólicas y oligopólicas, particularmente en el sector privado, y otras que afecten el funcionamiento de los mercados. (Constitución Política del Ecuador, 2008:p. 94)

Los objetivos de política comercial, relacionados principalmente con el fortalecimiento del aparato productivo nacional e impulsar la inserción del país en la economía mundial, demandan una profunda transformación de la política productiva nacional. El denominado “cambio de matriz productiva” emprendido por el gobierno es un proyecto a largo plazo que, basado en el modelo de sustitución de importaciones, pretende lograr esta transformación. Este plantea como pilar fundamental el fortalecimiento de 14 industrias consideradas prioritarias, entre las cuales se encuentra la industria de confecciones, el sector productivo objeto de estudio.

Tabla No. 7: Industrias priorizadas

SECTOR	INDUSTRIA
BIENES	1) Alimentos frescos y procesados
	2) Biotecnología (bioquímica y biomedicina)
	3) Confecciones y calzado
	4) Energía renovables
	5) Industria farmacéutica
	6) Metalmecánica
	7) Petroquímica
	8) Productos Forestales de madera
SERVICIOS	9) Servicios Ambientales
	10) Tecnología (software, hardware y servicios informáticos)
	11) Vehículos automotores, carrocerías y partes
	12) Construcción
	13) Transporte y logística
	14) Turismo

Fuente: SENPLADES, 2012, Elaborado por: Patricio Narváez

El cambio de matriz productiva exige un nivel considerable de inversiones tanto en infraestructura como en tecnología, hecho que demanda la necesidad de importar principalmente bienes de capital, para implementar procesos de innovación y desarrollo en

la industria nacional, a fin de lograr una mayor producción, con mayor valor agregado, que promueva la competencias de los productos nacionales en el mercado internacional.

El Título II del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), vigente desde el 29 de diciembre de 2010, establece el marco normativo para la aplicación de medidas arancelarias y no arancelarias para regular el comercio exterior. Las medidas de defensa comercial congruentes con aplicación de los instrumentos internacionales contempla la adopción de este tipo de medidas principalmente para “restringir o regular las importaciones que aumenten significativamente, y que se realicen en condiciones tales que causen o amenazan causar un daño grave, a los productores nacionales de productos similares o directamente competidores” (COPCI,2010:20), y pueden adoptar varios mecanismos como medidas antidumping, medidas de salvaguardia, derechos compensatorios y otros mecanismos ratificados por el Ecuador en tratados internacionales (COPCI, 2010).

De acuerdo al Examen de Políticas Comerciales realizado por la OMC al Ecuador en 2011, “El arancel sigue siendo uno de los principales instrumentos de política comercial del Ecuador y una importante fuente de ingresos fiscales” (OMC, 2011:9). La fijación de los derechos arancelarios *ad valorem*⁹ y las restricciones no arancelarias establecen cierto nivel de protección a la industria nacional que, al verse amenazada por un incremento en las importaciones, resulta insuficiente y demanda la aplicación de otros mecanismos arancelarios, como las medidas de salvaguardia que al establecer sobretasas arancelarias, encarecen los costos de las importaciones y provocan la disminución de su ingreso.

El Comité de Comercio Exterior (COMEX), organismo encargado de la aprobación de las políticas públicas en lo referente a la política comercial, tiene como una de sus principales funciones “Aprobar contingentes de importación o medidas restrictivas a las

⁹ Derechos arancelarios establecidos por la autoridad competente, consistentes en porcentajes que se aplican sobre el valor de las mercancías (Reglamento al COPCI, 2011).

operaciones de comercio exterior, cuando las condiciones comerciales, la afectación a la industria local, o las circunstancias económicas del país lo requieran” (COPCI, 2010: 18).

En los últimos años, acorde a la influencia del incremento de las importaciones en el desarrollo de la industria nacional, el COMEX ha recurrido a la adopción de medidas de salvaguardia aplicadas a una nómina de subpartidas arancelarias, que de acuerdo a los diferentes análisis sectoriales, han provocado o amenazan con provocar un daño grave a la producción nacional, y que han derivado en la aplicación de medidas de salvaguardia, implementadas bajo las siguientes resoluciones:

Tabla No. 8: Medidas de Salvaguardia adoptadas por el Ecuador 2009-2015

Resolución	Año	Tipo de Salvaguardia	Total subpartidas afectadas	
466*	2009	Salvaguardia por Balanza de pagos	Total: 592 subpartidas	
			Recargo Ad valorem	317
			Recargo Específico	255
			Cuotas de importación	20
11**	2015	Salvaguardia por Balanza de pagos	Sobretasa arancelaria: Total : 2.963 subpartidas	

* Incluye reforma mediante Resolución COMEXI 487 del 22 de junio de 2009

** Incluye reforma mediante Resolución 16-2015 COMEX del 08 de abril de 2015

Fuente: COMEX

Elaborado por: Patricio Narváez

La aplicación de estas medidas fue puesta en consideración de la OMC en el Examen de Políticas Comerciales del Ecuador de 2011, determinando que durante el período de dicho examen se impusieron algunas de las medidas de salvaguardias indicadas, principalmente “medida de salvaguardia contra las importaciones de parabrisas distintos de los procedentes de países en desarrollo, excepto Colombia (septiembre de 2010) y medidas de salvaguardia por motivos de balanza de pagos en forma de restricciones cuantitativas y

recargos arancelarios” (OMC, 2011). Sin embargo, la implementación de medidas de salvaguardia a los productos textiles confeccionados, en congruencia con los objetivos de política comercial del Ecuador, persiguen establecer un nivel de protección en la industria textil, que permita elevar los niveles de competitividad y participación de los productos textiles en el comercio exterior con la CAN.

En el contexto de aplicación de medidas de salvaguardia a nivel de la región andina, algunos autores han realizado estudios sobre las experiencias obtenidas de la aplicación de este mecanismo de defensa comercial, que se exponen en el siguiente apartado.

2.5 Estado del arte

Existen varios estudios sobre la aplicación de salvaguardias como mecanismo de defensa comercial. En este apartado se hace referencia a aquellos que permiten enfocar el tema en cuestión. Krugman y Obstfeld (2006) afirman que el sector textil y la agricultura son las industrias con más altos niveles de protección. Subdividen al sector textil en dos líneas de producción: “textiles (hilado y tejido de tela) y confección (convertir esa tela en ropa). Ambas industrias, pero especialmente la industria de la confección, han estado fuertemente protegidas tanto mediante aranceles como mediante cuotas de importación”, señalan (Ibid: 237).

En el contexto regulatorio internacional de la OMC, para que un país miembro pueda adoptar una medida de salvaguardia es necesario una investigación realizada por las autoridades del solicitante, en base a los procedimientos establecidos en el Acuerdo. A nivel de la CAN, conforme a las disposiciones de la Decisión 452 de 1999, corresponde a la Secretaría General de la Comunidad Andina:

...realizar la investigación a fin de determinar la existencia del aumento de las importaciones del producto de que se trate, del daño grave o amenaza de daño grave a la rama de la producción de la Comunidad Andina, que produce productos similares o directamente competidores, y de la relación de causalidad

entre el aumento de importaciones del producto de que se trate y el daño grave o amenaza de daño grave (CAN 1999, Decisión 452).

Al existir una norma supranacional a nivel de la Comunidad Andina, resulta esclarecedor remitirse al estudio que realizan Finger y Nogués (2005), sobre las razones fundamentales de la aplicación de salvaguardias en Perú, al tratarse de un miembro activo de este organismo de integración y al compartir ciertas similitudes en el ámbito comercial y de la producción, así como en aspectos sociales y culturales con nuestro país. Señalan:

...una acción de salvaguardia responde a una situación política. Se necesita el análisis técnico para medir el alcance del daño y para asegurar que resulta de la competencia de las importaciones. La decisión, sin embargo, debería equilibrar la importancia de los distintos efectos que la acción propuesta causará sobre los consumidores, la producción, el empleo, etc., no sólo en el sector que solicitó la protección, sino también en otros sectores (Finger y Nogués, 2005: 58).

Esta aseveración se encuentra en concordancia con la política arancelaria nacional que radica en:

...conciliar las tarifas con la necesidad de facilitar la importación de mercaderías indispensables para la subsistencia de la población, de materias primas y productos agrícolas e industriales útiles para el desarrollo económico. Por otro lado, al establecerse las tarifas, se consideraron igualmente sus efectos sobre las importaciones de artículos de lujo, y de mercaderías y productos de consumo corriente (Salgado, 2007:186).

De acuerdo al estudio realizado por Falconí (1996), la utilización del artículo XIX del Acuerdo sobre Salvaguardias, entre 1950 y 1993, fue aplicado en un 50% a productos importados mediante imposición de cuotas y 50% por medidas de precio, que incluyen las sobre tasas arancelarias o salvaguardias. En el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC se establece que la aplicación de una medida de salvaguardia por un país miembro se aplicará cuando:

Un Miembro sólo podrá aplicar una medida de salvaguardia a un producto si dicho Miembro ha determinado, con arreglo a las disposiciones enunciadas *infra*, que las importaciones de ese producto en su territorio han aumentado en tal cantidad, en términos absolutos o en relación con la producción nacional, y se

realizan en condiciones tales que causan o amenazan causar un daño grave a la rama de producción nacional que produce productos similares o directamente competidores (GATT, 1994, Art. XIX).

Esta condición engloba dos términos importantes para delimitar la aplicación de medidas de salvaguardia: *daño grave* y *rama de producción nacional*. Falconí (1996: 166) define al *daño grave* en base al Acuerdo de Salvaguardias, “como un menoscabo general significativo de la situación de una rama de producción nacional”. En relación al término *rama de producción nacional*, el mismo autor señala que es “el conjunto de los productores de los productos similares o directamente competidores que operen dentro de un territorio de un país Miembro o aquellos cuya producción conjunta de productos similares o directamente competidores constituya una proporción importante de la producción nacional total de estos productos” (Falconí, 1996: 166).

López (2013: 223), señala que un país miembro puede aplicar medidas de salvaguardias por dos mecanismos principales: “la elevación de aranceles por encima de lo consolidado en el marco del GATT de 1994 o la imposición de restricciones cuantitativas a las importaciones de la mercancía similar”, situación que igualmente se corresponde con las salvaguardias aplicadas por Ecuador en el año 2015.

Del estudio realizado se puede inferir que el mecanismo de salvaguardias permite establecer cierto margen de protección a determinado sector de la producción. Esta investigación está orientada a comprobar la situación actual del sector textil del Ecuador en su relación con el resto de miembros de la CAN, con particular énfasis en la incidencia de este mecanismo de defensa comercial arancelaria y su alcance en la política comercial ecuatoriana.

2.6 Marco metodológico

Si “la investigación se realiza con el propósito de aprender más acerca de los determinantes de un fenómeno” (Giroux y Tremblay, 2011: 164), el interés de este estudio es, precisamente, adentrarse en el conocimiento de los efectos económicos de la aplicación temporal de medidas de salvaguardia por balanza de pagos por parte del Ecuador en los años 2009 y 2015, en particular de las importaciones realizadas desde la Comunidad Andina, correspondientes a productos textiles confeccionados, para evaluar la efectividad de la aplicación de las salvaguardias como medida de protección a la industria nacional, o si este instrumento de defensa comercial, constituyó simplemente una estrategia de estabilización de la balanza comercial, para proteger el esquema económico de dolarización, o los dos objetivos a la vez.

Para el efecto se aplicará el método mixto, que permitirá realizar un análisis comparativo de la situación comercial del Ecuador, investigando a nivel macro el comportamiento de la balanza comercial de Ecuador con la CAN y a un nivel más específico la balanza comercial de productos textiles confeccionados, antes y después de la implementación de las medidas de salvaguardia para, de esta manera, someter a verificación la hipótesis planteada.

Para el efecto se analizan las principales estadísticas de comercio exterior del Ecuador y de los países miembros de la CAN, obtenidas del SENA, Banco Central del Ecuador, AITE, CAN, OMC y otros organismos de comercio exterior. A partir del análisis de la balanza de pagos del Ecuador, con énfasis en los elementos de la cuenta corriente de la balanza comercial, se verifica la evolución de las importaciones y exportaciones realizadas desde y hacia la CAN, a partir de la implementación de las medidas de salvaguardia. La pregunta de investigación requiere además analizar las fluctuaciones del precio de petróleo, en una temporalidad paralela a la implementación de las medidas de

salvaguardia. Se toma el año 2009 como antecedente y el año 2015 como período en estudio, de manera que se han definido los siguientes períodos de análisis:

Tabla No. 9: Delimitación temporal

AÑO DE IMPLEMENTACION DE SALVAGUARDIAS	TEMPORALIDAD
2009	2007 hasta 2011
2015	2012 hasta 2015

Elaborado por: Patricio Narváez

A continuación se analiza la balanza comercial de productos textiles confeccionados entre el Ecuador y los demás países miembros de la CAN. Los productos analizados están clasificados según las subpartidas arancelarias del Arancel Nacional de Importaciones del Ecuador correspondientes a productos textiles confeccionados (prendas de vestir) comprendidos en los Capítulos 61 y 62 de la sección XI.

**Tabla No. 10: Capítulos del Arancel Nacional de productos textiles confeccionados
(prendas de vestir)**

CAPITULO	DESCRIPCION	NUMERO DE SUBPARTIDAS DEL CAPITULO
61	Prendas y Complementos (accesorios), de vestir, de punto	190
62	Prendas y Complementos (accesorios), de vestir, excepto de punto	190

Fuente: Arancel Nacional de Importaciones del Ecuador, Resolución 59 del COMEX, tomado de www.comercioexterior.gob.ec

Elaborado por: Patricio Narváez.

2.7 Exclusión de medidas de salvaguardia a Bolivia

Dentro de la CAN las importaciones provenientes de Bolivia se encuentran exentas de la aplicación de salvaguardias por balanza de pagos, en aplicación del principio de

Nación Más Favorecida (NMF) en concordancia con las disposiciones establecidas en el Acuerdo de Salvaguardias de la OMC sobre trato especial y diferenciado:

“No se aplicarán medidas de salvaguardia contra un producto originario de un país en desarrollo Miembro cuando la parte que corresponda a éste en las importaciones realizadas por el Miembro importador del producto considerado no exceda del 3%, a condición de que los países en desarrollo Miembros con una participación en las importaciones menor del 3% no representen en conjunto más del 9% de las importaciones totales del producto en cuestión” (Acuerdo de Salvaguardias OMC, GATT, 1994).

Bolivia es un país en desarrollo cuyo volumen de exportaciones en 2014 fue de USD 189 millones, equivalentes al 0,7% de las importaciones totales del Ecuador (Resolución CAN 1784, 2015). En consecuencia, Bolivia es susceptible de la exoneración de la aplicación de salvaguardias, situación que se encuentra respaldada en el artículo segundo de la Resolución 070 de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que trata sobre el Régimen Regional de Salvaguardias y que señala: “Los países miembros no aplicarán cláusulas de salvaguardia a las importaciones originarias del territorio de los países de menor desarrollo económico relativo para corregir los desequilibrios de su balanza de pagos global” (Resolución ALADI 070, 1987).

Con este antecedente, en las Resoluciones No. 466-2009 del 19 de enero de 2009 y No. 011-2015 de 06 de marzo de 2015, emitida por el Comité de Comercio Exterior del Ecuador (antes COMEXI), organismo encargado de regular la política comercial, estableció medidas de salvaguardia por balanza de pagos, con exclusión de las mercancías originarias del país de menor desarrollo relativo -miembros de la ALADI- como es Bolivia, al ser miembro integrante de la CAN, por lo cual no será considerado en este estudio.

CAPITULO III

Análisis comercial Ecuador-CAN, sector textil y efectos económicos de la aplicación de las medidas de salvaguardia

La balanza de pagos de Ecuador experimentó dos etapas de crisis en el período 2007-2015. La primera en 2009 y la segunda en 2015, cuando los saldos de balanza de pagos arrojaron déficit de USD2.647,17 y USD 1.488,44 millones, respectivamente.

En relación a los saldos de cuenta corriente, los años 2008 y 2014, previos a la aplicación de las medidas de salvaguardia, presentaron significativos resultados con relación a los saldos obtenidos en los años de aplicación de la medida (2009 y 2015), que presentan un comportamiento negativo.

**Tabla No. 11: Balanza de pagos 2007-2015
(en millones de dólares)**

TRANSACCION	AÑO								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CUENTA CORRIENTE	1.937,58	1.647,97	136,13	-1.612,78	-259,34	-165,77	-932,56	-573,96	-2.200,56
BIENES	1.823,03	1.548,66	143,58	-1.503,98	-133,30	49,95	-528,55	-63,49	-1.649,79
Exportaciones	14.870,16	19.460,77	14.412,03	18.137,09	23.105,65	24.568,90	25.586,78	26.596,48	19.048,75
Petroleras	8.328,57	11.720,59	6.964,64	9.673,23	12.913,04	13.791,96	14.107,21	13.275,50	6.660,05
No Petroleras	5.992,75	7.097,74	6.898,42	7.816,70	9.432,17	9.972,80	10.643,72	12.448,94	11.670,56
Importaciones	-13.047,13	-17.912,10	-14.268,45	-19.641,07	-23.238,95	-24.518,95	-26.115,33	-26.659,97	-20.698,54
SERVICIOS	-1.371,49	-1.571,40	-1.281,79	-1.536,17	-1.623,69	-1.391,14	-1.422,81	-1.216,46	-883,93
RENTA	-1.944,91	-1.451,80	-1.373,45	-1.047,55	-1.242,76	-1.304,76	-1.380,04	-1.558,11	-1.744,63
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	3.430,95	3.122,50	2.647,78	2.474,93	2.740,41	2.480,18	2.398,84	2.264,11	2.077,80
CUENTA DE CAPITAL Y FINANCIERA	-622,70	-713,14	-2.783,62	261,30	343,05	-513,57	2.923,78	374,09	676,90
CUENTA DE CAPITAL	15,16	19,90	17,66	22,73	23,91	121,46	66,12	66,76	-69,12
CUENTA FINANCIERA	-637,86	-733,05	-2.801,27	238,57	319,14	-635,03	2.857,66	307,33	746,02
ERRORES Y OMISIONES	71,73	-0,87	0,32	139,21	188,28	97,41	-145,28	-224,60	35,22
BALANZA DE PAGOS GLOBAL	1.386,61	933,95	-2.647,17	-1.212,26	272,00	-581,93	1.845,94	-424,47	-1.488,44

Fuente: BCE, 2016, balanza de pagos tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

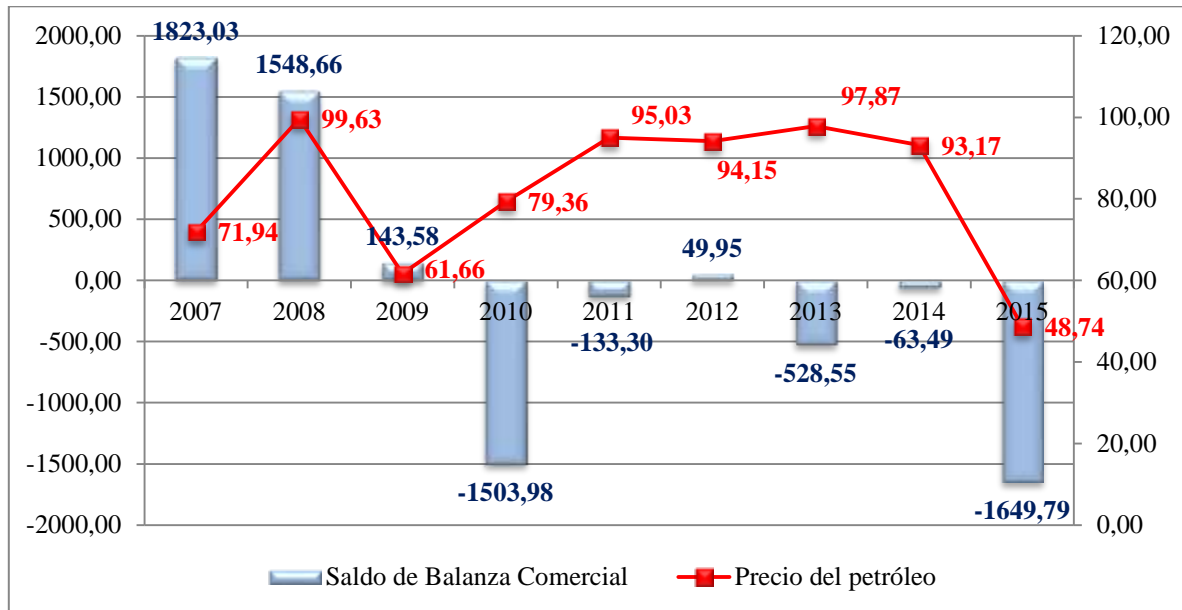
El saldo de balanza comercial de bienes, de USD 143,58 millones obtenido en 2009, experimentó una drástica reducción del 91% en relación al 2008. Esta caída estaría menos relacionada al incremento en las importaciones (rubro que pasó de USD 17.912,10 millones en 2008 a USD 14.268,45 en el 2009, es decir una contracción de 19,92%) que a la reducción de las exportaciones petroleras, que registraron una drástica disminución del 41%, en relación a 2008.

En 2015 el saldo de balanza comercial de bienes presentó un déficit de USD 1.649,79 millones, el mayor de los últimos 9 años. Las importaciones se redujeron en 22% en relación a 2014, pasando de USD 26.659,97 millones a USD 20.698,54 millones en 2015. De la misma forma que en el evento crítico previo, el saldo negativo de balanza comercial de 2015 no se deriva de un aumento de las importaciones, sino de una disminución del 50% de las exportaciones petroleras en relación a las registradas en 2014.

Las exportaciones no petroleras presentan una leve tendencia de crecimiento durante todo el período analizado, sin reducciones significativas, mientras que las exportaciones petroleras sufren caídas del 40% y 50% en 2009 y 2015, respectivamente. Esto repercute significativamente en los saldos de la balanza comercial de esos años. Se puede apreciar una evidente correlación entre los déficit de balanza comercial de esos años y la implementación de salvaguardias. La notable reducción de valor de las exportaciones petroleras, originada en la caída en de los precios internacionales del petróleo, más que el aumento en las importaciones, determinó sendos déficit comerciales, lo que evidencia la influencia del precio del petróleo en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Así, el precio del petróleo se convierte en un factor exógeno determinante en el análisis de balanza comercial. Al ser este una variable fijada por el mercado internacional, influye directamente en el comportamiento de las exportaciones petroleras y, por ende, en los resultados de balanza comercial.

Gráfico No. 6: Saldos de la balanza de bienes (millones de dólares) y precio de petróleo (USD x barril), 2007-2015



Fuente: BCE, Información estadística mensual No. 1978 diciembre 2016 y No. 1942 diciembre 2013, tomado de www.bce.fin.ec
Elaborado por: Patricio Narváez

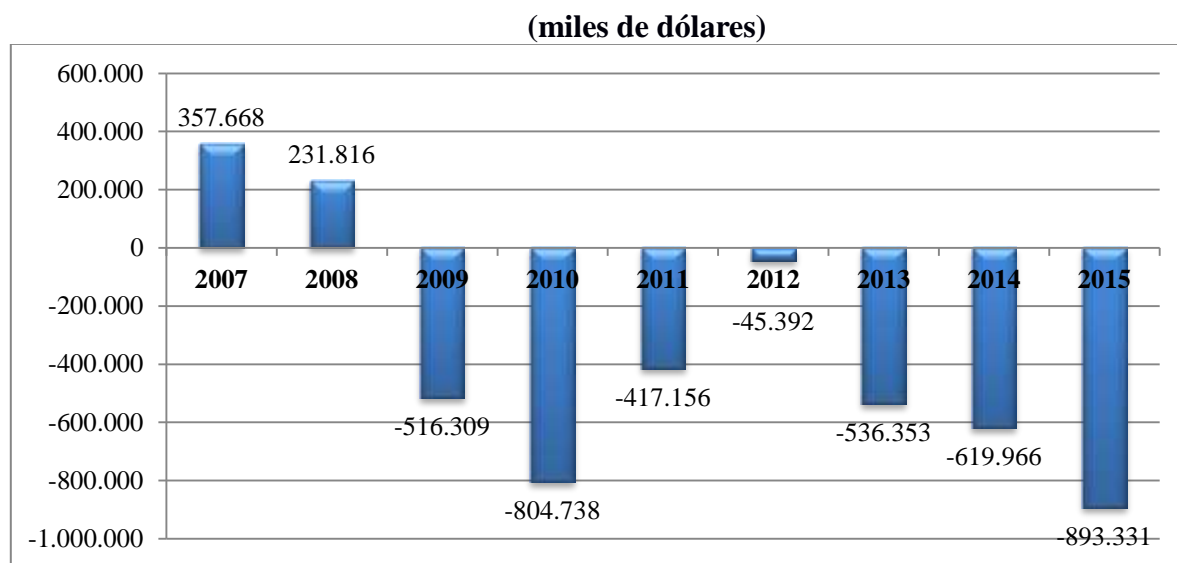
El gráfico 6 muestra que la aplicación de las medidas de salvaguardia coincide con los déficits comerciales provocados por las caídas del precio del petróleo. En 2009 este se ubicó en USD 61,66 x barril, mientras que en 2015 se cotizó en USD 48,74 x barril (promedios anuales).

A continuación se analiza el comercio exterior entre el Ecuador y los países miembros de la CAN, con un enfoque intracomunitario, para conocer el grado de participación de cada uno de los países miembros en las importaciones y exportaciones dentro de este bloque regional en el período 2007- 2015.

3.1 Balanza comercial intracomunitaria

En los pasados diez años el comercio entre el Ecuador y la Comunidad Andina ha generado un constante déficit en el saldo de balanza comercial. Los efectos de la crisis mundial de 2009, la fluctuación del precio del petróleo, la apreciación del dólar en los mercados internacionales, provocaron el encarecimiento de las exportaciones ecuatorianas, pérdidas de competitividad de los productos ecuatorianos, y una situación desfavorable para el Ecuador en el comercio intracomunitario. Esto ha demandado la adopción de medidas de protección comercial como las salvaguardias, con el fin de atenuar los resultados adversos y de estabilizar la balanza de pagos.

Gráfico No. 7: Evolución de la balanza comercial Ecuador - CAN 2007-2015



Fuente: CAN, 2015, documento estadístico 45 años de integración comercial de bienes en la Comunidad Andina, tomado de <http://estadisticas.comunidadandina.org>

Elaborado por: Patricio Narváez

El Gráfico 7 indica que la balanza comercial experimentó un notable deterioro entre 2009-2010 y entre 2014-2015. Estos fueron los periodos en que se aplicaron medidas de salvaguardia.

Tabla No. 12: Balanza Comercial Intracomunitaria 2007-2015

(miles de dólares)

País	Año								
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BOLIVIA	83.801	-2.597	104.376	117.755	27.796	443.832	437.645	450.988	150.000
COLOMBIA	663.996	685.844	553.056	1.172.980	1.115.267	1.416.002	1.092.810	534.891	555.000
ECUADOR	357.668	231.816	-516.309	-804.738	-417.156	-45.392	-536.353	-619.966	-800.000
PERU	-1.429.453	-1.774.088	-743.728	-1.178.757	-1.513.359	-1.908.325	-1.686.039	-1.051.293	-500.000

Fuente: CAN, Dimensión económica comercial de la Comunidad Andina años 2014, 2015 y 2016, tomado de www.comunidadandina.org

Elaborado por Patricio Narváez

Colombia y Bolivia presentan resultados positivos en sus balanzas comerciales durante el período 2007-2015 (Tabla 12). Ecuador experimenta una ligera recuperación en el resultado de balanza comercial sólo en los años 2007 y 2008, mientras que entre 2009 y 2015, los resultados logrados fueron negativos. La situación de Perú es la más compleja, ya que refleja constantes resultados negativos.

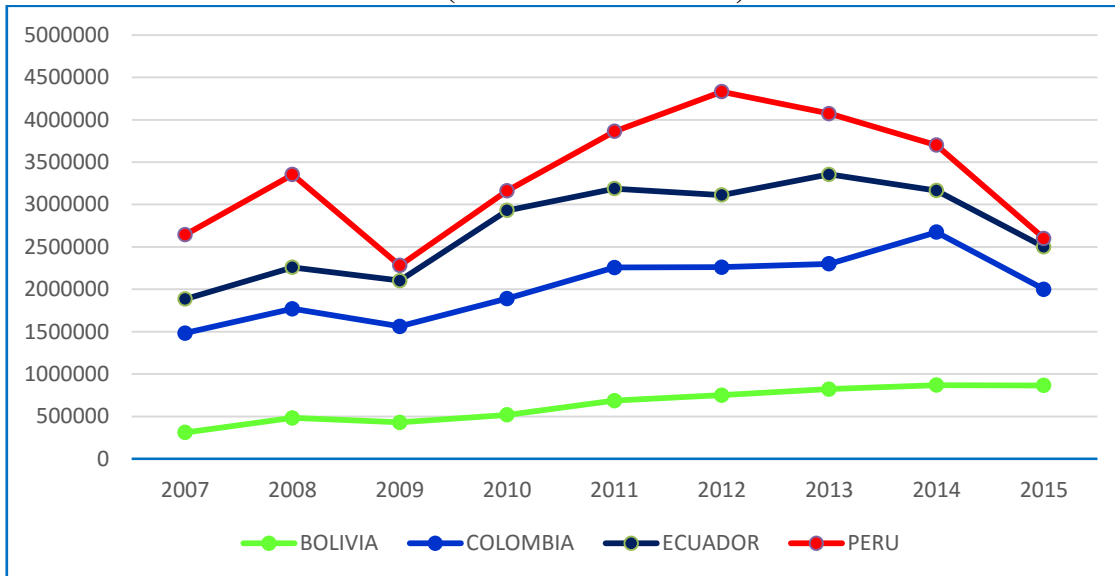
Colombia parece el país con mayor fortaleza comercial en la región andina. El mayor desarrollo de la industria colombiana, que produce prendas con mayor valor agregado que el resto de países miembros, determina la diferencia.

3.2 Importaciones y exportaciones intracomunitarias 2007-2015

Las importaciones intracomunitarias desde 2007 a 2011 presentan un comportamiento creciente, para todos los países miembros, con una tasa de crecimiento promedio anual del 4,3% (CAN, 2016). Sin embargo, se puede observar que a partir del 2011, existe un comportamiento variable en las importaciones de cada miembro hasta el 2014, en el que se presenta una reducción generalizada de las importaciones que daría cuenta de una aparente crisis en el comercio intracomunitario; con excepción de Bolivia, que presenta un comportamiento atípico al mantener un volumen de importaciones constantes.

Gráfico No. 8: Importaciones Intracomunitarias por país 2007 – 2015

(miles de dólares CIF)



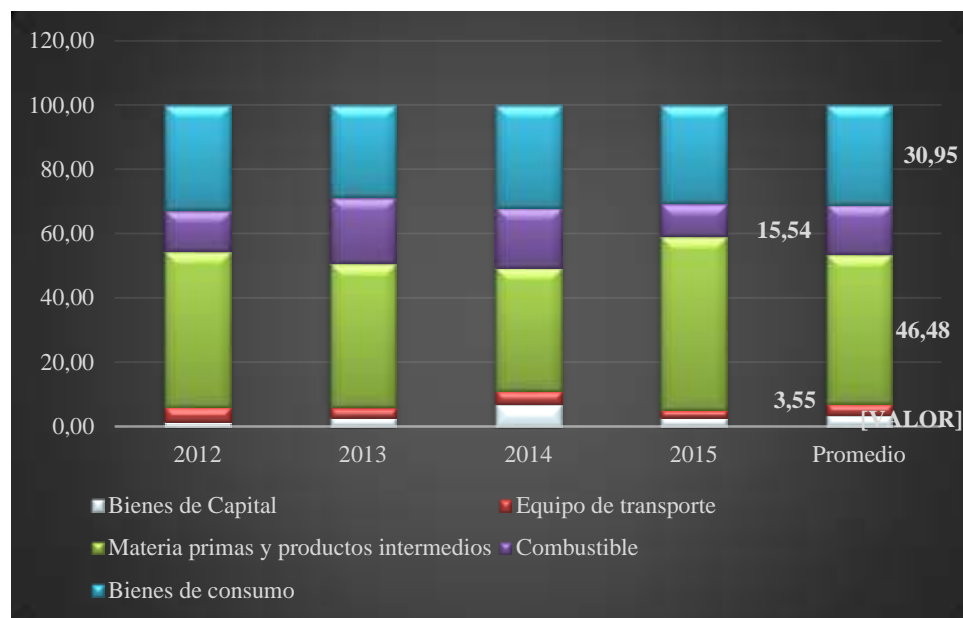
Fuente: CAN, Dimensión económica comercial de la Comunidad Andina años 2014, 2015 y 2016, tomado de www.comunidadandina.org

Elaborador por: Patricio Narváez

En el comercio de bienes intracomunitario es importante resaltar la composición de las importaciones de acuerdo a la Clasificación de Uso o Destino Económico (CUODE). En los últimos años la importación de materias primas y productos intermedios tiene la participación más importante: en promedio, en los últimos años representó 46,48%. Le siguen los bienes de consumo, entre los que se encuentran los productos textiles confeccionados, que en promedio alcanzaron el 30,95%.

Esto apuntaría a la necesidad de reforzar los sectores industriales manufactureros al interior del bloque andino.

Gráfico No. 9: Estructura porcentual de las importaciones intracomunitarias por CUODE, 2012-2015¹⁰



Fuente: CAN, Dimensión económica comercial de la Comunidad Andina años 2013,2014, 2015 y 2016, tomado de www.comunidadandina.org
Elaborado por: Patricio Narváez

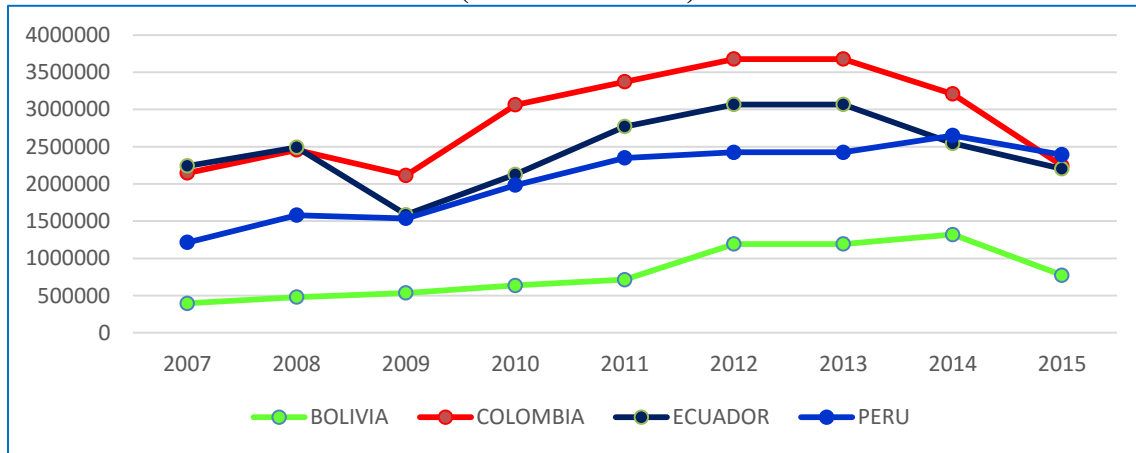
Las exportaciones intracomunitarias en el período de análisis, presentaron una tendencia creciente hasta 2013, donde las exportaciones de Colombia y Ecuador comienzan a decrecer, mientras que Perú y Bolivia mantienen un ligero crecimiento de sus exportaciones hasta 2014.

Entre 2014 y 2015, se produce una crisis generalizada en las exportaciones intracomunitarias, debido a que las exportaciones de Perú y Bolivia al interior del bloque andino disminuyen, siguiendo la tendencia decreciente de las exportaciones ecuatorianas y colombianas.

¹⁰ Se considera la información desde el año 2012, ya que a partir dicho año, la CAN implementa los Informes de Dimensión Económica Comercial de la CAN en los cuales se incluye el análisis de la composición de las importaciones comunitarias por CUODE.

Gráfico No. 10: Exportaciones Intracomunitarias CAN 2007-2015

(miles de dólares)



Fuente: CAN Dimensión económica comercial de la Comunidad Andina años 2014, 2015 y 2016, tomado de www.comunidadandina.org

Elaborador por: Patricio Narváez

La participación en las exportaciones intracomunitarias por país miembro, en 2015, se muestra en la siguiente tabla.

Tabla No. 13: Participación en las exportaciones intracomunitarias por país miembro, 2015 (millones de dólares y porcentajes)

PAIS DESTINO	BOLIVIA	COLOMBIA	ECUADOR	PERÚ	TOTAL INTRA CAN
BOLIVIA		149	36	589	774
COLOMBIA	624		782	838	2244
ECUADOR	82	1433		688	2203
PERÚ	310	1148	934		2392
CAN	1016	2730	1752	2115	7613
Participación %	13,30	35,90	23,00	27,80	

Fuente: CAN, Dimensión económica comercial de la Comunidad Andina año 2015, tomado de www.comunidadandina.org

Elaborado por: Patricio Narváez

En 2015 Colombia fue el mayor exportador de la CAN con el 35,9% de las exportaciones intracomunitarias, seguido de Perú con 27,8 % y Ecuador con 23%. Respecto

al comercio bilateral, existe una alta concentración de las exportaciones de Colombia hacia el Ecuador, por un monto de USD 1.433 millones que representa el principal rubro de comercio bilateral en la CAN (Tabla 13); las exportaciones realizadas desde Colombia a Perú fueron de USD 1.148 millones. A partir de 2009 las exportaciones intracomunitarias experimentan crecimientos hasta el año 2012; luego se nota una paulatina disminución, terminando en 2015 con un monto total de USD 7.613 millones de dólares.

3.3 Participación de productos manufacturados en las importaciones y exportaciones intracomunitarias

En el ámbito regional, las importaciones intracomunitarias de manufacturas, presentan una gradual tendencia de crecimiento durante el período de estudio, llegando en el 2015 a ocupar el 81% de total de importaciones intraandinas.

Tabla No. 14: Participación de productos manufacturados en las importaciones intracomunitarias 2007-2015

MOVIMIENTO	TIPO DE PRODUCTO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EXPORTACIONES	NO MANUFACTURADOS	27%	26%	20%	22%	26%	27%	23%	19%	14%
	MANUFACTURADOS	73%	74%	80%	78%	74%	73%	77%	81%	86%
IMPORTACIONES	NO MANUFACTURADOS	26%	27%	23%	24%	27%	26%	24%	21%	19%
	MANUFACTURADOS	74%	73%	77%	76%	73%	74%	76%	79%	81%

Fuente: CAN, 2016, Comercio de bienes manufacturados 2005-2014, tomado de

<http://intranet.comunidadandina.org>

Elaborado por: Patricio Narváez

Al inicio de este proceso de integración, los productos manufacturados ocupaban el 36% de participación mientras que los productos no manufacturados primaban con el 64%. Sin embargo, en los últimos años la participación de productos manufacturados en las exportaciones al interior de la CAN, ha experimentado un crecimiento promedio del 4.4% (CAN,2015), llegando a ocupar un importante margen de participación.

De acuerdo a la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU), las principales actividades manufactureras para la exportación intracomunitaria son las siguientes: elaboración de productos alimenticios y bebidas, fabricación de sustancias y productos químicos, fabricación de coque productos de la refinación de petróleo y combustibles nucleares, fabricación de productos de caucho o plástico y fabricación de metales comunes (CAN,2016).

A pesar de no encontrarse incluida dentro de las principales categorías de actividades manufactureras a nivel intracomunitario la fabricación de productos textiles, particularmente la fabricación de prendas de vestir, que se encuentra asociada al código CIIU 141 y comprende las actividades enumeradas en la tabla siguiente:

Tabla No. 15: CIIU del sector confecciones

CIIU	ACTIVIDAD PRODUCTIVA
C1410.02.01	Fabricación de prendas de vestir de telas tejidas, de telas no tejidas, entre otras, para hombres, mujeres, niños y bebés: pantalones, faldas, camisetas, etcétera de ropa exterior.
C1410.02.02	Fabricación de prendas de vestir de telas tejidas, de telas no tejidas, entre otras, para hombres, mujeres, niños y bebés: abrigos, trajes, conjuntos, chaquetas, camisas, etcétera de diario y de etiqueta.
C1410.02.03	Fabricación de prendas de vestir de telas tejidas, de telas no tejidas, entre otras, para hombres, mujeres, niños y bebés: uniformes, ropa de trabajo, etc.
C1410.02.04	Fabricación de prendas de vestir de telas tejidas, de telas no tejidas, entre otras, para hombres, mujeres, niños y bebés: calentadores, trajes de baño, ropa de esquí, ropa para practicar deportes, etc.
C1410.03.01	Fabricación de ropa interior de telas tejidas, de encaje, de punto y ganchillo, mujeres y niños: panties, calzoncillos, slips, sujetadores, fajas, etcétera.
C1410.03.02	Fabricación de ropa de dormir de telas tejidas, de punto y ganchillo, de encaje, etcétera, para hombres, mujeres y niños: pijamas, camiones, batas, blusas, etcétera.
C1410.04.01	Actividades de confección a la medida de prendas de vestir (costureras, sastres).

Fuente: SRI, 2016, Clasificador de actividades CIIU, tomado de www.sri.gob.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Estas actividades constituyen el objeto central de análisis de este estudio.

3.4 Análisis de los efectos de la aplicación de medidas de salvaguardia en el sector textil 2007-2015

Para establecer los efectos de la aplicación de salvaguardias, en el comercio intracomunitario y en la producción nacional de prendas de vestir, a continuación se analiza la balanza comercial de textiles Ecuador-CAN en el período 2007-2015, la composición de las importaciones y exportaciones de textiles por tipo de producto de acuerdo a su estructura arancelaria, abarcando el análisis específico de balanza comercial de prendas de vestir comprendidas en los capítulos arancelarios 61 y 62 del Arancel Nacional de Importaciones, con Colombia y Perú.

Finalmente, se realiza un análisis de las cifras de producción nacional de prendas vestir a precios constantes y en valor agregado, con el fin de determinar los efectos de la aplicación de salvaguardias en la producción de prendas de vestir y una síntesis de la política productiva sectorial.

3.4.1 Efectos en el comercio de textiles Ecuador-CAN 2007-2015

De acuerdo a información de la Asociación de Industriales Textiles el Ecuador (AITE), el sector textil está conformado por varios segmentos de productos clasificados de acuerdo a su naturaleza y nivel de industrialización. La CAN representa un mercado importante para las exportaciones ecuatorianas de productos de la industria textil, que en 2014 destinó 61% de sus exportaciones a los países miembros de la subregión (AITE, 2014).

Según la última clasificación por tipo de producto realizada por esta entidad en 2015, la participación en el comercio intracomunitario fue la siguiente:

Tabla No. 16: Comercio de textiles Ecuador-CAN: Participación por producto 2015

TIPO DE PRODUCTO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
Materia prima	16,52%	0,16%
Tejido plano	20,18%	41,03%
Hilado	20,90%	9,09%
Prod. Especial	3,56%	5,10%
Tejido de punto	2,88%	1,75%
Otros usos	2,44%	26,26%
Prenda, exc. de punto	19,73%	1,36%
Prenda de punto	12,22%	10,39%
Alfombras, tapices	1,36%	0,00%
Ropa Hogar	0,20%	4,86%

Fuente: AITE, Documento comparativo 2015-2016, en base a información del BCE

Elaborado por: Patricio Narváez

Para realizar este análisis se consideran las subpartidas arancelarias de la *Sección XVI* del Arancel Nacional de Importaciones, correspondiente a *Materias textiles y sus manufacturas*, que abarca los productos comprendidos en los capítulos 50 al 63 de acuerdo a la clasificación indicada en la Tabla No. 16, que tiene como sus principales socios comerciales a los países miembros de la CAN, debido en gran parte a su complementariedad industrial, la proximidad geográfica y las similitudes sociales y culturales.

La estructura arancelaria del sector textil contempla 14 capítulos del Arancel Nacional de Importaciones del Ecuador, basado en la Nomenclatura Común Andina NANDINA¹¹, que abarcan diferentes subpartidas arancelarias correspondientes a los productos obtenidos de la industria textil:

¹¹ Mediante Decisión 653 de la Secretaría General de la CAN se aprobó el Texto Único de la Nomenclatura Común de Designación y Codificación de Mercancías de los Países Miembros de la Comunidad Andina denominada «NANDINA», basado en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (Sistema Armonizado) del Consejo de Cooperación Aduanera recuperado de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=6>

Tabla No. 17: Estructura arancelaria del sector textil

CAPITULO	DESCRIPCION ARANCELARIA
50	Seda
51	Lana y pelo fino u ordinario; hilado y tejidos de crin
52	Algodón
53	Las demás fibras textiles vegetales, hilados de papel y tejidos de hilados de papel
54	Filamentos sintéticos o artificiales; tiras y formas similares de materia textil sintética o artificial
55	Fibras sintéticas o artificiales discontinuas
56	Guata, fieltro y tela sin tejer; hilados especiales; cordeles, cuerdas y cordales; artículos de cordelería
57	Alfombras y demás revestimientos para el suelo, de materia textil
58	Tejidos especiales; superficies textiles con mechón insertado; encajes; tapicería; pasamanería; bordados
59	Telas impregnadas, recubiertas, revestidas o estratificadas; artículos técnicos de materia textil
60	Tejidos de punto
61	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, de punto
62	Prendas y complementos (accesorios), de vestir, excepto los de punto
63	Los demás artículos textiles confeccionados; juegos; prendería y trapos

Fuente: Arancel Nacional de Importaciones del Ecuador, Resolución 59 del COMEX, tomado de www.comercioexterior.gob.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Dentro de este grupo arancelario, se encuentran las prendas de vestir confeccionadas comprendidas en los capítulos 61 (Prendas y complementos de vestir de punto) y 62 (Prendas y complementos de vestir excepto de punto) del Arancel Nacional de Importaciones, que comprenden 380 subpartidas arancelarias; las mismas que para su ingreso al país deben cumplir con medidas arancelarias y no arancelarias, que pretenden regular las importaciones de estos productos y que consisten en:

Tabla No. 18: Medidas para regular la importación de prendas de vestir

MEDIDAS	APLICACION
Arancelarias	Arancel mixto: Fijo: 10% Ad valorem y Contingente Arancelario: 5.5 USD x kilogramo
No arancelarias	Cumplimiento de requisitos de calidad: Norma Técnica INEN 1875:2012, Reglamento Técnico Ecuatoriano 013:2013 y Registro de Importador de Textiles del Ministerio de Industrias y Productividad.

Fuente: Arancel Nacional de Importaciones, Resolución 59 del COMEX, tomado de www.comercioexterior.gob.ec

De acuerdo a la CLASIFICACION DE PRODUCTOS TEXTILES, establecida por la AITE en base a su división sectorial interna, en 2015 las exportaciones totales del sector textil ecuatoriano a los países de la CAN, por tipo de producto tuvieron la siguiente estructura:

Tabla No. 19: Estructura de las exportaciones de textiles de Ecuador a la CAN, por tipo de producto, 2015

PRODUCTO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES
Tejido Plano	20,63%	36,07%
Prendas excepto de punto	18,28%	4,18%
Productos especiales	16,20%	3,42%
Prendas de punto	12,89%	14,42%
Tejido de punto	9,70%	0,76%
Materia Prima	9,48%	3,39%
Hilado	6,50%	1,76%
Otros	4,73%	35,76%
Ropa de hogar	0,82%	0,21%
Alfombras, tapices	0,75%	0,01%
Prendería y trapos	0,02%	0,02%

Fuente: AITE en base a datos del BCE

Elaborado por: Patricio Narváez

Las exportaciones de los tejidos planos y otros productos textiles ocupan el mayor volumen dentro de las exportaciones, con 36,07% y 35.76%, respectivamente; mientras que las prendas de vestir de punto (capítulo 61) ocupan el 14,42%, y las prendas de vestir excepto de punto (capítulo 62) representan el 4.18% del total de las exportaciones de textiles, resaltando la importancia de este tipo productos en las exportaciones ecuatorianas.

Por otro lado, la estructura de las importaciones de textiles en 2015, indica que las prendas de vestir excepto de punto (capítulo 62) fueron el rubro más grande de importaciones después de los tejidos planos, con una participación de 18,28%, seguida de

productos especiales varios con el 16,20% y en tercer lugar las prendas de vestir de punto (capítulo 61) que ocupan el 12,89% del total de importaciones.

Al comparar la estructura de las importaciones y exportaciones de productos textiles, claramente se puede observar que el Ecuador exporta menos productos con valor agregado de los que importa; siendo las prendas de vestir, el principal rubro en las importaciones textiles, hecho que identifica la necesidad de fortalecer este sector productivo para promover la fabricación de bienes con mayor valor agregado que permitan generar competitividad de los productos ecuatorianos en los mercados internacionales.

Los resultados de balanza comercial de textiles entre el Ecuador y la CAN en el período 2007-2015, fueron los siguientes:

Tabla No. 20: Balanza comercial de textiles Ecuador-CAN 2007-2015

(miles USD)

AÑO	EXPORTACIONES	IMPORTACIONES	SALDO
2007	93.989,00	448.906,00	-354.917,00
2008	53.007,00	200.331,00	-147.324,00
2009	43.463,00	167.580,00	-124.117,00
2010	62.257,00	232.724,00	-170.467,00
2011	72.988,00	288.166,00	-215.178,00
2012	91.084,00	289.477,00	-198.393,00
2013	91.218,00	318.767,00	-227.549,00
2014	67.918,53	205.687,20	-137.768,67
2015	44.603,99	154.394,26	-109.790,27

Fuente: AITE, Documentos comparativos 2008 a 2015, en base a datos de BCE y Política del Sector Textil MIPRO, 2012.

Elaborado por: Patricio Narváez

Como se puede observar en la Tabla No. 20, los años 2011 y 2013, presentan los resultados más altos en las importaciones intracomunitarias de textiles; mientras que para los períodos de aplicación de salvaguardias 2009 y 2015, existe una contracción en los

volúmenes de importación, que sugeriría que la aplicación de las medidas de salvaguardia permitió reducir la afectación de las importaciones en el comercio intracomunitario.

A continuación, se expone el análisis del comercio de productos confeccionados en base a los resultados de balanza comercial, dentro del cual se consideran los productos clasificados en las subpartidas arancelarias de los capítulos 61 y 62 del Arancel Nacional de Importaciones, provenientes de la CAN.

IMPORTACIONES DE PRODUCTOS TEXTILES CONFECCIONADOS (CAPITULOS 61 Y 62)

Antes de analizar la balanza comercial de productos confeccionados entre Ecuador y sus socios de la CAN es necesario revisar la evolución de las importaciones totales de este tipo de productos en el período 2007-2015.

Tabla No. 21: Importaciones totales, capítulos 61 y 62, 2007-2015

(en miles de dólares)

Año	Capítulo		Total
	61	62	
2007	82.860,18	91.141,26	174.001,44
2008	106.236,14	101.063,31	207.299,45
2009	32.887,38	37.057,16	69.944,54
2010	52.352,99	64.053,68	116.406,67
2011	86.567,82	103.862,69	190.430,51
2012	99.658,69	124.769,90	224.428,59
2013	121.980,93	161.403,14	283.384,08
2014	120.059,92	174.132,79	294.192,71
2015	100.370,99	144.556,37	244.927,36
Total	803.036,05	1.002.102,31	1.805.138,36

Fuente: AITE en base a datos del BCE

Elaborado por: Patricio Narváez

Conforme a la información general de importaciones de productos textiles confeccionados, se puede observar que la mayor participación corresponde a los productos comprendidos en el capítulo 62 Prendas, complementos (accesorios) de vestir excepto los de punto que corresponde en promedio al 56 % de los productos confeccionados, mientras que el 44% corresponde a productos clasificados en el capítulo 61 Prendas, complementos (accesorios) de vestir de punto.

En relación al origen de las importaciones de productos confeccionados, se puede observar un comportamiento variable respecto a las importaciones de prendas de vestir por país de origen, donde se identifican dos proveedores principales: China y CAN.

Respecto a las importaciones provenientes de China, se evidencia que a partir del 2012 experimentan una tendencia creciente llegando a ocupar en el 2015 el 15,33% del total de importaciones de prendas de vestir. Contrariamente, las importaciones de prendas de vestir originarias de la CAN, presentan una tendencia decreciente, pasando de 46,04% en el 2012 a ocupar el 34,10% en el 2015; resultados que ratifican la crisis generalizada en las importaciones intracomunitarias.

Tabla No. 22: Participación porcentual importaciones de Ecuador, por origen, capítulos 61 y 62, 2007-2015

ORIGEN	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
CHINA	27,70%	25,58%	8,71%	13,64%	10,25%	11,14%	12,12%	13,75%	15,33%
CAN	42,36%	39,02%	47,67%	47,75%	48,88%	46,04%	42,58%	40,54%	34,10%
OTROS	29,94%	35,39%	43,62%	38,61%	40,86%	42,82%	45,30%	45,70%	50,57%

Fuente: BCE, importaciones por subpartida y país de origen, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

En este contexto, a pesar de no ser un miembro de la CAN, China representa un segmento importante en las importaciones de prendas que vestir, que afectan sustancialmente al sector manufacturero de prendas de vestir ecuatorianas.

BALANZA COMERCIAL DE PRENDAS DE VESTIR ECUADOR-COLOMBIA, 2007-2015

Durante el período 2007-2015 la balanza comercial con Colombia, de productos textiles confeccionados, mantuvo un constante saldo negativo.

Tabla No. 23: Balanza comercial de productos textiles confeccionados provenientes de Colombia, período 2007-2015 (en miles de dólares)

REGISTRO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EXPORTACIONES	3.950,66	3.764,18	3.284,14	2.214,55	4.155,98	4.928,36	4.510,97	5.489,98	3.950,19
IMPORTACIONES	58.324,18	65.643,23	25.670,05	44.317,56	73.499,64	78.230,36	87.128,98	85.596,38	51.890,29
SALDO	-54.373,52	-61.879,05	-22.385,91	-42.103,01	-69.343,66	-73.302,00	-82.618,01	-80.106,39	-47.940,10

Fuente: BCE, importaciones por subpartida y país de origen, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Una vez más, en 2009 y 2015 los saldos negativos presentan una importante recuperación. El déficit de 2008, de USD 61.879,05 miles se redujo 63,8%, hasta alcanzar USD 22.385,91 miles en 2009. En 2015 la reducción del déficit fue del 40%, al pasar de un saldo negativo de USD 80.106,39 miles en 2014 a USD 47.940,10 miles.

De los resultados analizados, se colige que la aplicación de las medidas de salvaguardia implementadas por el Ecuador en 2009 y 2015 redujo el ingreso de productos textiles confeccionados, provenientes de Colombia.

BALANZA COMERCIAL DE PRENDAS DE VESTIR ECUADOR-PERU, 2007-2015

Del análisis de los resultados de balanza comercial de productos textiles confeccionados procedentes de Perú, se observa que durante el período 2007-2015, Ecuador presenta saldos en su balanza comercial permanentemente negativos.

Tabla No. 24: Balanza comercial de productos textiles confeccionados provenientes de Perú, período 2007-2015 (en miles de dólares)

REGISTRO	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EXPORTACIONES	3.993,28	4.293,78	3.025,25	3.708,29	4.188,03	3.243,24	3.848,59	4.324,17	4.122,84
IMPORTACIONES	13.790,41	13.089,88	6.917,19	10.076,50	17.742,45	23.226,93	32.172,76	32.187,54	13.871,28
SALDO	-9.797,13	-8.796,10	-3.891,94	-6.368,21	-13.554,42	-19.983,70	-28.324,18	-27.863,37	-9.748,44

Fuente: BCE, importaciones por subpartida y país de origen, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

De la misma forma que con Colombia, a pesar de mantener un constante saldo negativo en la balanza comercial de productos textiles confeccionados con Perú, en 2009 se produjo una importante reducción del déficit comercial, de 56%, al pasar de un saldo negativo de USD 8.796,10 miles en 2008 a USD 3.891,94 miles en 2009.

El déficit comercial con Perú se redujo 65% entre 2014 y 2015, de USD 27.863,37 miles a USD 9.748,44 miles. En base a estos resultados, se infiere que la reducción de importaciones provenientes de Perú fue provocada por la aplicación de las medidas de salvaguardia implementadas por el Ecuador en 2009 y 2015.

Los resultados de la balanza comercial entre Ecuador, Perú y Colombia, en el período 2007-2015, arrojan una tendencia negativa para el comercio de productos textiles confeccionados. Sin embargo, la aplicación de medidas de salvaguardia en 2009 y 2015, permitió reducir los saldos negativos debido a la contracción de las importaciones, mientras que el volumen de exportaciones se mantuvo más constante.

3.4.2 Efectos de la aplicación de salvaguardias en la producción de prendas de vestir

En los últimos años la industria textil ecuatoriana ha tenido una importante evolución, que ha permitido desarrollar diferentes líneas de productos para consumo local y para exportación. Uno de los subsectores de mayor crecimiento es el de la producción de confecciones: prendas de vestir, objeto del presente estudio.

El sector textil en el 2015 aportó alrededor de 1,2% al PIB nacional y 5% al PIB manufacturero¹², y es el segundo sector manufacturero en generación de empleo, luego de la industria de alimentos y bebidas. Proporciona 158 mil empleos directos e indirectos. El sector textil aporta al fortalecimiento de otros 29 sectores industriales tanto a nivel primario, secundario y terciario, gracias a los encadenamientos que genera. Abarca varios subsectores: hilos, hilados; tejidos y confecciones, prendas de vestir, cuero, productos de cuero y calzado, que destinan 15% del total de su producción a la exportación (AITE, 2016).

El 19 de enero de 2009 el pleno del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones del Ecuador (COMEXI), en aquel entonces organismo regulador de la política comercial ecuatoriana, mediante Resolución No 466 al amparo de las normas internacionales y regionales que regulan la aplicación de medidas de defensa comercial, estableció una medida de salvaguardia por balanza de pagos de carácter temporal y de aplicación general para las importaciones de todos los países, incluyendo a aquellos con los cuales Ecuador mantenía acuerdos comerciales que reconocían preferencias arancelarias, como es el caso de la CAN. Dicha medida, consistió en el establecimiento de un recargo arancelario a 73 subpartidas, un arancel específico por peso y cantidad a 283 subpartidas de productos textiles, cerámicas y calzado; y una restricción de cuotas o cupos del 65% y 70% a 271 subpartidas de bienes de consumo (SENAE, 2009).

Así también, el 11 de marzo de 2015 entró en vigencia la Resolución No. 011-2015 emitida por el Pleno del Comité de Comercio Exterior (COMEX), mediante la cual se adoptó una medida de salvaguardia por balanza de pagos a través de la aplicación de una sobretasa arancelaria del 5% a bienes de capital y materias primas no esenciales, 15% a bienes de sensibilidad media, 25% a neumáticos, televisores y motos, y 45% a bienes de

¹² Información tomada de Cuentas Nacionales, Participación porcentual por industria a precios constantes, año 2015, recuperado de <https://www.bce.fin.ec/index.php/cuentas-nacionales> consultado el 03 de abril de 2017

consumo final, televisores y motos, abarcando un total de 2.963 subpartidas arancelarias. La recaudación por concepto de salvaguardias a prendas de vestir en 2015 fue de USD 42.320.000 millones, que representó el 5.37% del total de recaudaciones por este concepto (SENAE, 2015).

Las importaciones de productos textiles confeccionados provenientes de la CAN, en el período de análisis, experimentaron una notable reducción durante la aplicación de las salvaguardias. Sin embargo, a pesar de contribuir a la disminución del déficit comercial, esas importaciones continúan siendo una amenaza –latente- para el sector.

De acuerdo a la información de producción por industrias del Banco Central del Ecuador durante el período 2007-2015, se identifican tres sectores principales de la industria textil: el sector de cuero, subproductos de cuero y calzado, seguido de la producción de prendas de vestir y la producción de hilos, hilados y tejidos.

Tabla No. 25: Ecuador: producción bruta por industria a precios constantes, productos textiles y cuero 2007-2015

(miles de dólares)

ACTIVIDAD INDUSTRIAL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014(sd)	2015 (p)
Hilos, hilados; tejidos y confecciones	514.364	535.593	587.600	616.013	622.960	558.401	570.271	608.453	594.749
Prendas de vestir	575.820	541.430	567.529	560.493	630.364	567.959	594.032	599.635	617.793
Cuero, productos de cuero y calzado	256.991	273.426	272.316	292.680	315.282	321.521	362.177	337.504	310.896
TOTAL INDUSTRIA TEXTIL	1.347.175	1.350.449	1.427.445	1.469.186	1.568.606	1.447.881	1.526.480	1.545.592	1.523.438

(sd) Valores semidefinitivos, (p) valores provisionales según BCE

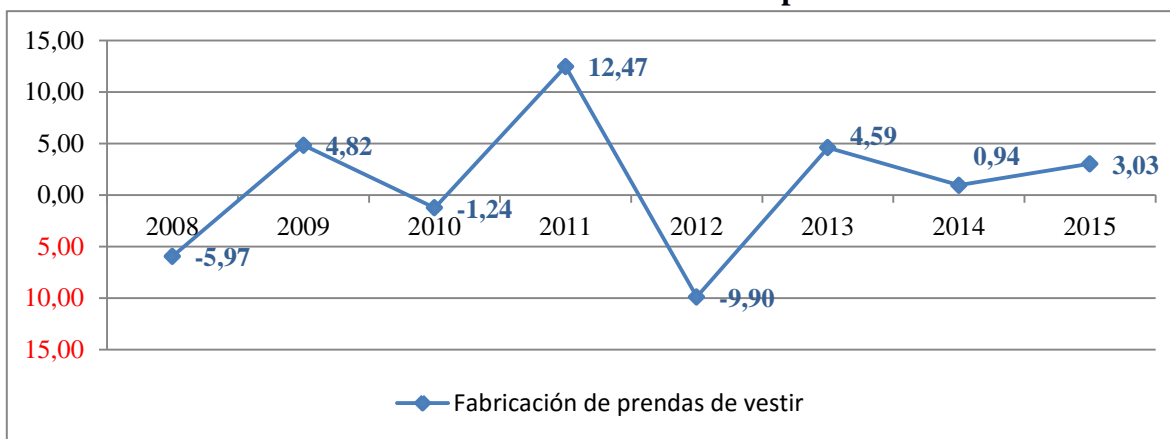
Fuente: BCE, 2016, Cuentas Nacionales, Producción de las industrias a precios constantes, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Al analizar la información de producción bruta por industria a precios constantes, se observa que el sector de prendas de vestir presenta un comportamiento variable durante el período de estudio.

En los años 2009 y 2015, en que se aplicaron las medidas de salvaguardia, los niveles de producción bruta de la industria textil, registraron una recuperación temporal con relación a los años inmediatos anteriores a la implementación de la medida, experimentando una variación del 5% entre el 2008 y 2009 y del 3% entre 2014 y 2015, como se puede apreciar en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 11: Tasa de variación Producción bruta de prendas de vestir 2008-2015



Fuente: BCE, 2016, Cuentas Nacionales, Tasas de variación, producción de las industrias a precios constantes, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Respecto a las cifras de valor agregado por industria, durante el período de análisis se obtuvieron los siguientes resultados:

Tabla No. 26: Ecuador: Valor agregado por industria a precios constantes, productos textiles y cuero 2007-2015
(miles de dólares)

ACTIVIDAD INDUSTRIAL	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (sd)	2015 (p)
Hilos, hilados; tejidos y confecciones	193.129	198.582	223.365	234.652	236.237	211.856	214.879	239.174	231.275
Prendas de vestir	235.241	220.870	230.861	227.996	256.421	230.949	243.880	246.182	253.643
Cuero, productos de cuero y calzado	101.903	106.065	106.518	114.395	123.188	125.820	145.042	121.761	112.727
TOTAL INDUSTRIA TEXTIL	532.280	527.525	562.753	579.053	617.857	570.637	605.814	609.131	599.660

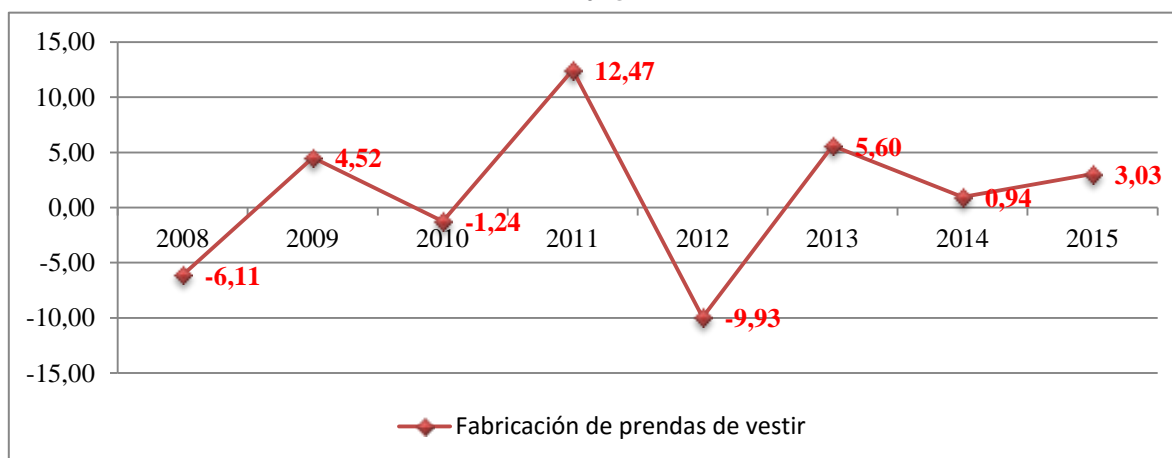
(sd) Valores semidefinitivos, (p) valores provisionales según BCE

Fuente: BCE, 2016, Cuentas Nacionales, Producción de las industrias a precios constantes, tomado de www.bce.fin.ec

Elaborado por: Patricio Narváez

Al analizar estos resultados se observa que el sector prendas de vestir, durante los períodos de aplicación de las medidas de salvaguardia, registra un comportamiento similar al incremento temporal presentado en la producción bruta, con una tasa de variación respecto a los años inmediatos anteriores del 4,5% y 3,03%, para el 2009 y 2015, respectivamente, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico No. 12: Tasa de variación valor agregado industria prendas de vestir 2008-2015



Fuente: BCE, 2016, Cuentas Nacionales, Tasas de variación, Producción de las industrias a precios constantes, tomado de www.bce.fin.ec
Elaborado por: Patricio Narváez

Estos resultados, demuestran que la aplicación de medidas de salvaguardias permitieron, en los períodos de su aplicación, alcanzar una transitoria recuperación de los niveles de producción, tanto en producción bruta como en valor agregado, a pesar de que en los períodos posteriores a su aplicación volvieron a decaer. Paradójicamente, los resultados de balanza comercial se mantuvieron con saldos negativos en el comercio intracomunitario de este tipo de bienes; de lo cual se pudo inferir que la aplicación de las medidas de salvaguardia, si bien son un mecanismo de alivio temporal para reducir el déficit comercial y equilibrar la balanza de pagos, su aplicación tiene efectos positivos, aunque esporádicos, en la producción de estos bienes.

De acuerdo al análisis realizado en el presente capítulo, las medidas de salvaguardia permitieron alcanzar un alivio temporal en el sector textil de confecciones de prendas de vestir; sin embargo, dicha medida resulta insuficiente para establecer una mejora estructural que permita generar mayor competitividad para el sector, ya que la brecha entre importaciones de prendas de vestir confeccionadas desde la CAN versus las exportaciones destinadas a este bloque regional, es sumamente desigual.

Por otro lado, conforme a la información analizada, se colige que la aplicación de medidas de salvaguardia por parte del Ecuador durante los años 2009 y 2015, a pesar de generar indirectamente un ligero incremento en la producción, no está ligada precisamente a proteger o defender a la industria nacional, que es la naturaleza misma de la medida, ya que el déficit comercial se mantiene constante; sino más bien se la utiliza como un mecanismo para equilibrar el déficit de balanza comercial generado por la disminución de las exportaciones petroleras, resultado de la fluctuación a la baja de los precios del petróleo en los períodos de aplicación de la medida.

3.5 Repercusiones de la aplicación de salvaguardias en la política productiva sectorial

Debido al limitado crecimiento de la industria textil, esta rama de la producción no se considera como un sector primordial para la política productiva, a pesar de ser el segundo sector industrial con la mayor cantidad de empleos directos e indirectos, y generador de una serie de encadenamientos con distintas ramas de la producción

La política productiva del gobierno nacional hacia el sector textil, canalizada a través del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) “busca es incrementar la producción, siendo más eficientes, para lograr sustituir las importaciones y empezar a exportar productos con valor agregado” (SCPM, 2012: 16).

Para alcanzar este objetivo, la política productiva demanda la implementación de nuevas tecnologías de investigación y desarrollo, así como la adopción de nuevos estándares para la fabricación de prendas de vestir que aporten mayor competitividad a los productos en el mercado internacional, a través de la implementación de varios planes de incentivos a esta industria (SCPM, 2012); sin embargo, en la actualidad no existe una política de apoyo productivo que solvante estas demandas.

Existen políticas arancelarias y no arancelarias de protección asociadas a este sector, en las cuales se enmarcan las medidas de salvaguardia y otros mecanismos como las certificaciones de conformidad y de calidad, que de alguna manera buscan reducir los graves problemas que afectan a este sector:

altos costos de fabricación que disminuyen la competitividad, la creciente importación de productos chinos, el incremento del contrabando, el incremento de tiendas de marca, el bajo control de las políticas de restricción de importaciones, el poco apoyo al producto nacional y la falta de liquidez que ha obligado a cerrar varias empresas de confecciones.(SCPM, 2012:33).

La política productiva del sector textil, está orientada a la implementación de incentivos para la adquisición de bienes de capital, que permitan la innovación tecnológica del sector, con el fin de obtener productos con mayor valor agregado.

En el análisis del sector textil, se pudo identificar que los principales productos de exportación de la industria textil a la CAN son los tejidos planos y las prendas de vestir de punto, con un participación del 41,03% y del 10,39%, respectivamente. Esto demuestra la necesidad de fortalecer la industrialización de este sector dentro del comercio con el bloque andino, para alcanzar un mayor nivel competitividad, propender a la defensa del empleo y mantener los encadenamientos productivos que propicia este sector para el fortalecimiento del aparato productivo interno.

Otro de los factores que inciden en la falta de competitividad del sector textil dentro de la CAN, es la moneda. Colombia y Perú tienen la posibilidad de devaluar su moneda, reduciendo los costos de fabricación y obteniendo precios más atractivos para el mercado internacional. Al encontrarse bajo el esquema de dolarización, Ecuador no tiene política cambiaria y se encuentra a expensas de la política monetaria de la Reserva Federal norteamericana.

La aplicación de medidas de salvaguardia se convierte en una medida de alivio temporal e insuficiente para solucionar la problemática del sector provocada por el gran volumen de importaciones de prendas de vestir que ingresan al mercado nacional, de manera legal e ilegal. El sector textil carece de una política productiva o comercial concreta, que establezca cambios estructurales para el sector y que fomente la inversión en innovación tecnológica, productividad y la promoción de exportaciones de productos textiles nacionales.

En base a los resultados obtenidos en el presente capítulo, la importación de prendas de vestir desde la CAN, representa uno de las amenazas latentes para el sector textil ya que origina un déficit comercial constante en el comercio intracomunitario. A pesar de ser unos de los sectores priorizados dentro del proceso de cambio de la matriz productiva:

Los sectores priorizados así como las industrias estratégicas serán los que faciliten la articulación efectiva de la política pública y la materialización de esta transformación, pues permitirán el establecimiento de objetivos y metas específicas observables en cada una de las industrias que se intenta desarrollar.(SENPLADES, 2012:15)

El sector textil se ubica como el segundo sector productivo que más mano de obra directa e indirecta genera; sin embargo, presenta muchos desafíos y a pesar de considerarse como sector priorizado no cuenta con una política productiva concreta, los resultados de valor agregado a precios constantes del sector de prendas de vestir muestran un incremento temporal mínimo en la producción de prendas de vestir en los períodos de aplicación de las

medidas de salvaguardia con relación a los años inmediatos anteriores, del 4,5% y 3% para el 2009 y 2015, respectivamente; lo que permite inferir que los efectos de la salvaguardias en la producción de prendas de vestir, no son permanentes y que únicamente son efectivos durante el período de aplicación de la medida.

CAPITULO IV

Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

Este estudio ha analizado los efectos comerciales de la aplicación de medidas de salvaguardia sobre las importaciones de productos textiles confeccionados, correspondientes a prendas de vestir comprendidos en los capítulos 61 y 62 del Arancel Nacional de Importaciones provenientes de la CAN, durante el período 2007-2015. En particular, se ha determinado el alcance del mecanismo de salvaguardias por balanza de pagos aplicadas por el Ecuador en el contexto de la política comercial, y sus repercusiones en la política productiva sectorial; se examinó la balanza comercial de productos textiles confeccionados entre el Ecuador y el resto de países miembros de la CAN, antes y después de aplicadas las salvaguardias; y se ha determinado la situación actual del sector textil, luego de la aplicación de las salvaguardias.

Las medidas de salvaguardia por balanza de pagos aplicadas por el Ecuador en los años 2009 y 2015, a pesar de haber provocado rechazo inicial por parte de los miembros de la CAN, por la restricción a las importaciones que ocasionaron, cumplieron con los requisitos establecidos en la normativa establecida en la OMC y en la CAN; fueron debidamente justificadas bajo el argumento de que la producción nacional se vería afectada por un aumento significativo de las importaciones que perjudicarían gravemente a varias ramas de la industria local.

La Secretaría General de la CAN mediante resoluciones 1.127 de 2009 y 1.784 de 2015, autorizó al Ecuador la aplicación de salvaguardias, de manera temporal y bajo las modalidades establecidas en la normativa de la OMC. Esto permitió restringir, durante los períodos de aplicación, la afectación de las importaciones a la producción local.

La industria textil ha sido uno de los sectores más afectados por el nivel y la tendencia de las importaciones, en particular por las provenientes de la CAN, que representaron el 47,67% en 2009 y el 34,10% en 2015, de las importaciones totales de textiles de esos períodos.

Como resultado del análisis de los saldos balanza comercial de prendas de vestir Ecuador-CAN en el periodo 2007-2015, se observó que en los períodos de aplicación de las medidas de salvaguardia, a pesar de que persistió el déficit comercial, se observó una ligera recuperación. La balanza comercial con Colombia presentó una reducción sustancial del déficit comercial de 63,8%, al pasar de USD 61.879,05 miles en 2008 a USD 22.385,91 miles en 2009. En 2015 la reducción del déficit comercial fue de 40% al pasar de USD 80.106,39 miles en 2014 a USD 47.940,10 miles.

En el caso de Perú la balanza comercial de prendas de vestir experimentó en 2009 una significativa reducción del déficit comercial, de 56% con relación a 2008, al bajar de USD 8.796,10 miles a USD 3.891,94 miles. Entre 2014 y 2015 el déficit comercial se redujo 65%, partiendo un monto negativo de USD 27.863,37 miles a otro igualmente negativo de USD 9.748,44 miles.

La aplicación de medidas de salvaguardia en el comercio de prendas de vestir con la CAN provocó recuperaciones temporales en los saldos de balanza comercial y también en la producción de prenda de vestir, durante los períodos de su aplicación. Sin embargo, el sector de prendas de vestir continúa siendo afectado por las importaciones de este tipo de productos. Esto demostraría que las salvaguardias se aplican como una medida de protección emergente y no como una medida de carácter estructural para el fortalecimiento del sector, que a pesar de incluirse en los sectores industriales prioritarios en la planificación nacional por la SENPLADES y de su estratégica posición como proveedor de fuentes de empleo y encadenamientos productivos, se ve afectado por la ausencia de una política productiva estructural de apoyo y fortalecimiento para el sector, que permita

alcanzar un nivel adecuado de industrialización para generar productos con mayor valor agregado y competitivos en el mercado regional andino y a nivel mundial.

Con los resultados obtenidos en esta investigación no se puede corroborar la hipótesis inicial, de que la aplicación de salvaguardias a productos textiles en el ámbito de la CAN ha servido para promover la industrialización del sector. Las salvaguardias tampoco han generado mayor competitividad en el comercio intracomunitario, pues una vez suspendidas, el déficit nuevamente se incrementa. Más bien se confirmaría que se trata de medidas que pretenden equilibrar el déficit comercial.

Al analizar la tasa de variación del valor agregado de la producción de prendas de vestir durante el período investigado se verificó que únicamente en los períodos de aplicación de las medidas de salvaguardia, en los años 2009 y 2015, la producción experimentó una recuperación temporal del 4,52% en 2009 y de 3,03% en 2015. Sin embargo estas recuperaciones no fueron permanentes, por lo que no es posible asegurar que las medidas de salvaguardias hayan sido un mecanismo adecuado para promover la industrialización del sector textil.

Las salvaguardias aplicadas operaron como instrumentos para equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos, y solo sirvieron como un mecanismo protector temporal de la industria textil nacional. Al analizar la evolución de los saldos de la balanza comercial, se observa una tendencia deficitaria, en especial durante dos períodos críticos: 2009-2010 y 2014-2015: un resultado negativo de USD 804.738 miles en el primero y de USD 893.331 miles en el segundo.

La balanza comercial intracomunitaria de la CAN, durante el período 2007-2015, muestra la fortaleza comercial de Colombia, con resultados positivos a lo largo del período analizado. Perú acarrea un persistente déficit comercial y a partir de 2009 Ecuador presenta constantes resultados negativos en el comercio con este bloque regional.

En 2015 las exportaciones intracomunitarias evidencian el predominio de Colombia, con una participación de 35,9% de las exportaciones totales, seguida de Perú con 27,8% y Ecuador con 23%. El principal rubro de participación en las exportaciones corresponde a las realizadas desde Colombia hacia Ecuador, por un monto de USD 1.433 millones. Este resultado corrobora la necesidad coyuntural de la implementación de salvaguardias.

Durante el período de análisis se identificó correlación entre la aplicación de las medidas de salvaguardia, el déficit de balanza comercial y la caída de los precios internacionales del petróleo. En 2009 y 2015 los precios internacionales del petróleo experimentaron una drástica disminución, al bajar de USD 99,63 por barril en 2008 a USD 61,66 en 2009 y de USD 93,17 en 2014 a USD 48,74 en 2015. Las medidas de salvaguardia se aplicaron justamente en esos años, es decir cuando los precios del petróleo tuvieron sus niveles más bajos. En sentido inverso, al recuperarse los precios del petróleo, las salvaguardias fueron desactivadas. De esto se puede inferir que las medidas de salvaguardia, a pesar de brindar un alivio temporal a la balanza comercial de textiles y prendas de vestir, no han servido para promover el desarrollo de la industria textil enfocada al comercio con la CAN. Han servido, en forma eficiente, como mecanismo para equilibrar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos, provocado en lo fundamental por la caída de los precios internacionales del petróleo, más que por una amenaza grave de las importaciones a una rama de la producción nacional.

Bibliografía

Asociación de Industriales Textiles del Ecuador, 2014, Boletín mensual No. 25. Recuperado el 06/01/16 de <http://www.aite.com.ec/boletines.html>

Asociación de Industriales Textiles del Ecuador, 2015, Boletín mensual No. 28. Recuperado el 06/01/16 de www.aite.com.ec/boletines/2015/sector-textil.pdf

Asociación de Industriales Textiles del Ecuador, 2016, Información de la industria textil, recuperado el 06/01/2016 de <http://www.aite.com.ec/industria.html>

Banco Central del Ecuador, 2015, Evolución de la Balanza Comercial Enero – Diciembre 2014. Recuperado el 14/01/16 de <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiwwpvX0KzKAhXCuB4KHYuMCgcQFggjMAE&url=http%3A%2F%2Fcontenido.bce.fin.ec%2Fdocumentos%2FEstadisticas%2FSectorExterno%2FBalanzaPagos%2FbalanzaComercial%2Febc201502.pdf&usg=AFQjCNHF5wd1hBZ7x5KYUMusQ7hOtNQqEQ>

Banco Central del Ecuador, 2016, Información estadística mensual enero 2015, recuperado el 06/01/16 de: <http://contenido.bce.fin.ec/home1/estadisticas/bolmensual/IEMensual.jsp>

Banco Central del Ecuador, 2016, Cuentas Nacionales, recuperado el 06/01/16 de: <https://contenido.bce.fin.ec/documentos/PublicacionesNotas/Catalogo/CuentasNacionales/Anuales/Dolares/indicecn1.htm>

Blanco, Raquel (2011); “Diferentes teorías del comercio internacional”; *Información Comercial Española* No. 858:103-116 recuperado el 04/01/2017 de

www.revistasice.com/CachePDF/ICE_858_103-
118__9F7A85DC90A777675E3E806341418974.pdf

Casas, Andrés y María Correa 2007 *¿Qué pasa con la Comunidad Andina de Naciones-CAN?*. Revista *Papel Político*, n° 2, vol. 12: 591-632. Recuperado el 21/01/16 de <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwi0p4ys4q7LAhUCWx4KHcdgCacQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.redalyc.org%2Fpdf%2F777%2F77716565011.pdf&usg=AFQjCNEPeQVuh19V-6lva9vZ6yUmpCLCtg>

Comunidad Andina, 2016, *Reseña Histórica*, recuperado el 13/01/16 de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=195&tipo=QU&title=resena-historica>

Comunidad Andina, 2015, 45 años de integración comercial de bienes en la Comunidad Andina. Recuperado el 21/01/16 de: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiKza2d267LAhVHdR4KHVJPD-wQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Festadisticas.comunidadandina.org%2Fportal%2Fcontenidos%2F2463_8.pdf&usg=AFQjCNG6txjEKRzYN9-s8rJBtGuJL6mixQ

Comunidad Andina, 1999, *Resolución 452 Normas para la adopción de medidas de salvaguardia a las importaciones provenientes de países no miembros de la Comunidad Andina*, recuperado el 20/01/16 de <http://www.sice.oas.org/trade/junac/decisiones/Dec452s.asp>

Comunidad Andina, 2015, *Dimensión Económica Comercial de la Comunidad Andina*, recuperado el 09/08/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Publicaciones.aspx?tema=29&tipo=&busca=&x=15&y=>

Comunidad Andina, 2015, *Defensa Comercial*, recuperado el 09/08/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=75&tipo=TE&title=defensa-comercial>

Comunidad Andina S/F, Decisión 563 Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena), recuperado el 05/10/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>

Comunidad Andina S/F, Decisión 389 Reglamento para la aplicación de la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 78 del Acuerdo de Cartagena recuperado el 05/10/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>

Comunidad Andina S/F, Resoluciones 1127 y 1784 sobre la autorización para la imposición de medidas salvaguardias por parte del Ecuador, recuperado el 08/10/2016 de <http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx>

Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, 2009, Resolución 466 Salvaguardia por Balanza de pagos, recuperado el 05/11/2016 de <http://www.produccion.gob.ec/comexi-2009-2/>

Comité de Comercio Exterior, 2015, Resolución 11-2015 Salvaguardia por Balanza de Pagos recuperado el 05-11-2016 de <http://www.comercioexterior.gob.ec/resoluciones-2015/>

Falconí, Juan (1996), El Acuerdo sobre Salvaguardias de la OMC: Una síntesis. En Falconí, Juan (ed.). *El Ecuador frente a la Organización Mundial de Comercio (OMC)*, Quito: Banco Central del Ecuador: 163-171.

Finger, J. Michael y Julio Nogués (2005). *Salvaguardias y Antidumping en la liberalización comercial de América Latina*, Buenos Aires: Banco Mundial.

Giroux, Sylvain y Ginette Tremblay (2011 [2002]) “*El tema de investigación y la problemática ¿Inicia el viaje!*”. En *Metodología de las ciencias humanas*. México: Fondo de Cultura Económica: 45-64.

Jaramillo, Edmundo (2005). *Teoría del Comercio Exterior, Tercera Edición*, Quito: Banco Central del Ecuador, Editorial Universitaria.

Krugman, Paul y Maurice Obstfeld (2006). *Economía Internacional Teoría y Política*, Madrid: Pearson Educación S.A.

López, Pierino (2013). “La liberación del comercio y las medidas de defensa comercial”. En Cantuarias, Fernando y Pierino López (ed.). *Acuerdo Comercial entre Perú, Colombia y la Unión Europea, Contenido, Análisis y Aplicación, Primera Edición*. Perú: Universidad del Pacífico: 193-239.

Malamud, Andrés (2011). “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional”. *Revista Académica del CISAN-UNAM*, n° 2, vol. 6. Recuperado el 12/01/16 de <http://www.redalyc.org/pdf/1937/193722773008.pdf>

Ministerio de Comercio Exterior del Ecuador, Resolución 11-2015 del Comité de Comercio Exterior. Recuperado el 12/01/16 de <http://www.comercioexterior.gob.ec/wp-content/uploads/2015/03/Resoluci%C3%B3n-011-20151.pdf>

Montaño, César (2003). “Comunidad Andina: Avances y perspectivas”. *Revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, n°. 39, vol. 1: 31-36.

Naranjo, Marco 2004 “Costos del abandono de la dolarización en Ecuador”. En *Revista ICONOS*. No. 19: 66-70, recuperado el día 13 de enero de 2016 de

<http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjOk93d3qzKAhUKmh4KHXAADDq4QFgggMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.flacso.org.ec%2Fdocs%2Fnaranjo19.pdf&usg=AFQjCNHaptma4P22ppxEB9hf5U9OwVF58w>

Ocampo, José 2001 “Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI”. Ponencia presentada en el Seminario La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI. Santiago de Chile, Chile. Recuperado el 11/01/16 de http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/33122/S2001528_es.pdf?sequence=1ec

Organización Mundial de Comercio, S/F, Ecuador y la OMC, recuperado el 13/01/16 de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/countries_s/ecuador_s.htm

Organización Mundial de Comercio, S/F, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT,1947), recuperado el 13/01/2016 de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47.pdf

Organización Mundial de Comercio, S/F, Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, 1994), recuperado el 13/01/2016 de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#General

Organización Mundial de Comercio, S/F, *Acuerdo sobre Salvaguardias*, recuperado el 20/01/2016 de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/25-safeg.pdf

Organización Mundial de Comercio, S/F, *La Ronda de Uruguay*, recuperado el 04/08/2016 de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm

Organización Mundial de Comercio, S/F, *Panorama general: guía de navegación, Los Acuerdos*, recuperado el 04/08/2016 de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm

Organización Mundial de Comercio, S/F, *Textos Jurídicos: Los Acuerdos de la OMC*, recuperado el 04/08/2016 de https://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/ursum_s.htm#Uruguay

Organización Mundial de Comercio, S/F, *Los textiles*, recuperado el 05/08/2016 de https://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texti_s.htm

Organización Mundial de Comercio, S/F, material didáctico medidas de salvaguardia

Organización Mundial de Comercio, *Estadística de salvaguardias por Secciones del Sistema Armonizado*, recuperado el 10/08/2016 de https://www.wto.org/english/tratop_e/adp_e/adp_statindex_e.doc

Organización Mundial de Comercio, *Glosario de términos, Sistema Armonizado*, recuperado el 10/08/2016 de https://www.wto.org/spanish/thewto_s/glossary_s/sistema_armonizado_s.htm

Salgado, Germánico (2007). *Ecuador y la Integración económica de América Latina*. Quito: Editorial Ecuador.

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (2016), Informes de rendición de cuentas años 2014 y 2015, recuperado el 04/02/2016 de https://www.aduana.gob.ec/contents/popup/pop_rendicion_cta.jsp

Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (2016), Consulta de arancel sistema ECUAPASS, revisado el 10/02/16 de http://ecuapass.aduana.gob.ec/ipt_server/ipt_flex/ipt_arancel.jsp

Sistema de Información sobre Comercio Exterior de la OEA S/F, Resolución 070 de la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI Régimen Regional de Salvaguardia, recuperado el 12/12/2016 de http://www.sice.oas.org/trade/montev_tr/recr70s.asp

Steinberg, Federico (2004). *La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica*, Madrid: Universidad Autónoma de Madrid, recuperado de www.eumed.net/cursecon/libreria/2004/fs/fs.htm

Superintendencia de Control de Poder del Mercado, 2012, “13vo Taller sobre Transporte aéreo en la estrategia de desarrollo, TEMA 5: El Sector Textil en el Cambio de la Matriz Productiva en el Ecuador: 19:28 recuperado el 14/11/2016 de <http://www.scpm.gob.ec/publicaciones-la-scpm-2/>

Torres, Ricardo (1973). *Teoría del Comercio Internacional, Segunda Edición*. México: Siglo Veintiuno.